

**‘ADATLAP**  
**a doktori értekezés nyilvánosságra hozatalához**

**I. A doktori értekezés adatai**

A szerző neve: Dr. Szentgáli-Tóth Boldizsár Artúr MTMT-azonosító: 10049105

A doktori értekezés címe és alcíme: **Hogyan tovább kétharmad?**

**A minősített többségű törvényalkotás múltja, jelene, jövője Magyarországon**

DOI-azonosító<sup>1</sup>: 10.15476/ELTE.2018.102

A doktori iskola neve: ELTE Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola A doktori iskolán belüli doktori program neve: Állam- és Jogtudományi Doktori Program A témavezető neve és tudományos fokozata:

Dr. Dezső Márta az állam- és jogtudomány kandidátusa (CSc.) Dr.

Kukorelli István az állam- és jogtudomány doktora (D.Sc.)

A témavezető munkahelye: ELTE ÁJK Alkotmányjogi Tanszék

**II. Nyilatkozatok**

**1. A doktori értekezés szerzőjeként<sup>2</sup>**

a) hozzájárok, hogy a doktori fokozat megszerzését követően a doktori értekezésem és a tézisek nyilvánosságra kerüljenek az ELTE Digitális Intézményi Tudástárban. Felhatalmazom az Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola hivatalának ügyintézőjét, Bencze Andreát, hogy az értekezést és a téziseket feltöltse az ELTE Digitális Intézményi Tudástárba, és ennek során kitöltse a feltöltéshez szükséges nyilatkozatokat.

b) kérem, hogy a mellékelt kérelemben részletezett szabadalmi, illetőleg oltalmi bejelentés közzétételéig a doktori értekezést ne bocsássák nyilvánosságra az Egyetemi Könyvtárban és az ELTE Digitális Intézményi Tudástárban;<sup>3</sup>

c) kérem, hogy a nemzetbiztonsági okból minősített adatot tartalmazó doktori értekezést a minősítés *{datum}*-ig tartó időtartama alatt ne bocsássák nyilvánosságra az Egyetemi Könyvtárban és az ELTE Digitális Intézményi Tudástárban;<sup>4</sup>

d) kérem, hogy a mű kiadására vonatkozó mellékelt kiadó szerződésre tekintettel a doktori értekezést a könyv megjelenéséig ne bocsássák nyilvánosságra az Egyetemi Könyvtárban, és az ELTE Digitális Intézményi Tudástárban csak a könyv bibliográfiai adatait tegyék közzé. Ha a könyv a fokozatszerzést követően egy évig nem jelenik meg, hozzájárom, hogy a doktori értekezésem és a tézisek nyilvánosságra kerüljenek az Egyetemi Könyvtárban és az ELTE Digitális Intézményi Tudástárban.<sup>5</sup>

**2. A doktori értekezés szerzőjeként kijelentem, hogy**

a) az ELTE Digitális Intézményi Tudástárba feltöltendő doktori értekezés és a tézisek saját eredeti, önálló szellemi munkám és legjobb tudásom szerint nem sértem vele senki szerzői jogait;

---

<sup>1</sup> A kari hivatal ügyintézője tölti ki.

<sup>2</sup> A megfelelő szöveg aláhúzendő.

<sup>3</sup> A doktori értekezés benyújtásával egyidejűleg be kell adni a tudományági doktori tanácshoz a szabadalmi, illetőleg oltalmi bejelentést tanúsító okiratot és a nyilvánosságra hozatal elhalasztása iránti kérelmet.

<sup>4</sup> A doktori értekezés benyújtásával egyidejűleg be kell nyújtani a minősített adatra vonatkozó közokiratot.

<sup>5</sup> A doktori értekezés benyújtásával egyidejűleg be kell nyújtani a mű kiadásáról szóló kiadói szerződést.

b) a doktori értekezés és a tézisek nyomtatott változatai és az elektronikus adathordozón benyújtott tartalmak (szöveg és ábrák) mindenben megegyeznek.

**3.** A doktori értekezés szerzőjeként hozzájárulok a doktori értekezés és a tézisek szövegének plágiumkereső adatbázisba helyezéséhez és plágiumellenőrző vizsgálatok lefuttatásához.

Kelt: 2018-06-20.



**a doktori értekezés szerzőjének aláírása**

<sup>1</sup> Beiktatta az Egyetemi Doktori Szabályzat módosításáról szóló CXXXIX/2014. (VI. 30.) Szén. sz. határozat. Hatályos: 2014. VII.1. napjától.

DR. SZENTGÁLI-TÓTH BOLDIZSÁR ARTÚR

**HOGYAN TOVÁBB KÉTHARMAD?  
A MINŐSÍTETT TÖBBSÉGŰ TÖRVÉNYALKOTÁS MÚLTJA,  
JELENE, JÖVŐJE MAGYARORSZÁGON**

doktori értekezés



ELTE Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola  
Alkotmányjogi Tanszék

Témavezetők:

**DR. DEZSŐ MÁRTA**

professor emerita, az állam- és jogtudomány kandidátusa (C.Sc.)

**DR. KUKORELLI ISTVÁN**

a doktori iskola vezetője,  
egyetemi tanár, az állam- és jogtudomány doktora (D.Sc)



Budapest, 2018.



AZ EMBERI ERŐFORRÁSOK MINISZTERIUMA ÚJ NEMZETI KIVÁLÓSÁG PROGRAMJÁNAK  
TÁMOGATÁSÁVAL KÉSZÜLT

## Tartalomjegyzék

ADATLAP	
a doktori értekezés nyilvánosságra hozatalához	1
Címlap	3
Tartalomjegyzék	5
<b>Előszó</b>	9
<b>1. A kutatás célja, módszerei, az értekezés szerkezete</b>	15
1.1. Bevezetés	15
1.2. A kutatás során felmerült kérdések	16
1.3. Hipotézis	20
1.4. A kutatás módszerei	21
1.5. Terminológiai kérdések	28
1.6. A dolgozat szerkezete és felépítése	29
<b>I. A minősített törvények szerepe magyar és nemzetközi kontextusban</b>	37
<b>2. A mai sarkalatos törvény koncepció és annak hazai előzményei</b>	39
2.1. Jogtörténeti sarkalatos törvények	39
2.2. Az alkotmányerejű törvények	43
2.3. Kétharmados törvények	46
2.4. Az Alaptörvény főbb újdonságai	51
2.4.1. Terminológiai változás	51
2.4.2. A sarkalatos törvények koncepciója	53
2.4.3. A sarkalatos törvények terrénuma	58
<b>3. Nemzetközi összehasonlítás</b>	65
3.1. Történelmi támpontok	65
3.2. Az organikus törvények a francia V. Köztársaság alkotmányában	68
3.3. Az organikus törvények megjelenése Spanyolországban	71
3.4. A minősített törvény gondolata Ausztriában	73
3.5. Az organikus/minősített törvények más országokban	74
3.6. A minősített törvények elfogadásának eljárási szabályai	76
3.7. A minősített szabályozás terjedelme	77
3.7.1. A minősített szabályozás terjedelme Franciaországban	78
3.7.2. A minősített szabályozás terjedelme Spanyolországban	79

<b>3.8.</b>	<b>A minősített törvények jogforrási jellege</b>	<b>81</b>
<b>3.8.1.</b>	<b>A minősített törvények jogforrási helyzete Franciaországban</b>	<b>82</b>
<b>3.8.2.</b>	<b>A minősített törvények jogforrási jellege Spanyolországban</b>	<b>85</b>
<b>3.8.3.</b>	<b>A minősített törvények jogforrási jellege Moldovában</b>	<b>85</b>
<b>II.</b>	<b>A minősített törvények létjogosultságát igazoló releváns paradigmák</b>	<b>89</b>
<b>II/a.</b>	<b>A paradigmák rövid áttekintése és a minősített törvény alkotmányos igazolása</b>	<b>91</b>
<b>4.</b>	<b>Főbb paradigmák a minősített törvények igazolására</b>	<b>93</b>
<b>4.1.</b>	Elméleti támpontok	93
<b>4.2.</b>	Az alkotmány meghosszabbításának elmélete	94
<b>4.3.</b>	Az alkotmány stabilitásának biztosítása	98
<b>4.4.</b>	A minősített törvények, mint politikai tényezők	102
<b>4.5.</b>	A minősített törvények, mint alapjogvédelmi eszközök	106
<b>4.6.</b>	A minősített törvények, mint a hatalommegosztást alakító jogintézmények	110
<b>4.7.</b>	A minősített törvények alternatívái	113
<b>5.</b>	<b>A minősített törvények, mint az alkotmány meghosszabbítása</b>	<b>117</b>
<b>5.1.</b>	Az alkotmány fogalma	117
<b>5.2.</b>	A minősített törvények, mint quasi alkotmányos normák	121
<b>5.3.</b>	A minősített törvények, mint alkotmányt módosító normák	126
<b>5.4.</b>	Az alkotmány terjedelmi korlátai	129
<b>5.5.</b>	A minősített törvények, mint az alkotmány tehermentesítésének eszközei	132
<b>5.6.</b>	Az alkotmányerejű minősített törvények hatása a jogforrási hierarchiára	133
<b>5.7.</b>	Az alkotmányerejű minősített törvények és az alkotmánybírósági normakontroll	137
<b>5.8.</b>	Az alkotmány alapnorma jellegének eróziója	139
<b>6.</b>	<b>A minősített törvények, mint az Alkotmány stabilitását szolgáló eszközök rendszere</b>	<b>141</b>
<b>6.1.</b>	Az alkotmány stabilitását biztosító eszközök rendszere	141
<b>6.2.</b>	Az alkotmány módosításának szabályai	144

<b>6.3.</b>	A minősített törvények és az alkotmány stabilitását szolgáló egyes eszközök	149
<b>6.4.</b>	Az abszolút többségi és kétharmados modell összevetése	154
<b>6.5.</b>	A minősített törvények, mint az alkotmány stabilitását támogató eszközök az egyes nemzeti jogrendszerekben	155
<b>6.6.</b>	A minősített törvények átmeneti szerepe	161
<b>II/b.</b>	<b>A minősített törvények politikai relevanciája és szerepük az alapjogvédelem, valamint a hatalommegosztás terén</b>	165
<b>7.</b>	<b>A minősített törvények, mint a politikai konszenzusteremtés eszközei</b>	167
<b>7.1.</b>	A minősített törvények hatása a politikai párbeszédre	167
<b>7.2.</b>	A minősített törvények az egyes politikai erők szempontjából	172
<b>7.3.</b>	A minősített törvények osztársadalmi megítélése	175
<b>7.4.</b>	A minősített törvények és a kisebbségi kormányzás	176
<b>7.5.</b>	A minősített törvények és a bizalmi szavazás	177
<b>7.6.</b>	A minősített törvények és a választási rendszer	178
<b>7.7.</b>	A minősített törvények és a parlamentarizmus logikája	180
<b>7.8.</b>	A minősített törvények politikai karaktere az egyes nemzeti modellekben	185
<b>8.</b>	<b>A minősített törvények, mint az alapjogok védelmének eszköze</b>	191
<b>8.1.</b>	Az alapvető jogok kialakulása, fogalma és logikája	191
<b>8.2.</b>	Az alapjogok védelme a mai Magyarországon	195
<b>8.3.</b>	A civil szféra szerepe és a nemzetközi jogvédelem megerősödése	199
<b>8.4.</b>	A minősített törvények szerepe az alapjogok védelmében	204
<b>8.5.</b>	A minősített törvények jogvédelmi funkciója az egyes nemzeti jogrendszerekben	206
<b>9.</b>	<b>A minősített törvények, mint a hatalommegosztást befolyásoló tényezők</b>	215
<b>9.1.</b>	A hatalommegosztás elméleti gyökerei	215
<b>9.2.</b>	A kétharmados és az abszolút többségi modell elhatárolása	219
<b>9.3.</b>	A minősített törvények szerepe a kormány és az országgyűlés kapcsolatának alakításában	221
<b>9.4.</b>	A minősített törvények a kormány és az alkotmánybíróság viszonyrendszerében	224

9.5.	A minősített törvények, mint a jövőbeli kormányok mozgásterét befolyásoló tényezők	230
9.6.	A minősített törvények a fékek és ellensúlyok rendszerében az egyes alkotmányos berendezkedésekben	233
<b>III.</b>	<b>A sarkalatos törvények perspektívái</b>	237
<b>10.</b>	<b><i>De lege ferenda</i> javaslatok</b>	239
10.1.	<i>A de lege ferenda</i> javaslatok lehetséges irányai	239
10.2.	A második kamara	240
10.3.	A jogalkotási folyamat esetleges újragondolása	244
10.3.1.	A bizottsági szűrő	245
10.3.2.	A parlamenti vita időtartama	246
10.3.3.	A társadalmi részvétel erősítése	247
10.4.	A kötelező előzetes alkotmányossági felülvizsgálat	248
10.5.	A jogforrási hierarchia újragondolása	251
10.6.	A minősített tárgykörök körének szűkítése	255
10.7.	Néhány megjegyzés a <i>de lege ferenda</i> javaslatokhoz	257
<b>11.</b>	<b>Összegzés, a sarkalatos törvények javasolt új modellje</b>	261
11.1.	A főbb gondolatok összegzése	261
11.2.	A sarkalatos törvények javasolt új modellje	272
11.3.	Záró gondolatok	281
	<b><i>Bibliográfia</i></b>	284
	<b>Thesis of PhD Dissertation</b>	315



# Előszó

Jelen disszertáció hétéves kutatási folyamat eredménye, mely 2011 őszén, harmadéves egyetemista koromban kezdődött. Ekkor az Alapjogi Tudományos Diákkör egyik ülésén tartottam kiselőadást a sarkalatos/kétharmados törvények szerepéről az alapjogok védelmében, majd hamarosan egy rövid cikket is írtam. Továbbgondolva a problémát előbb évfolyam-, majd szakdolgozatom témájául is ezt a jogintézményt választottam. Amikor doktori tanulmányaimat megkezdtem 2014 őszén, új korszak kezdődött jelen kutatásban is, mivel a Közép-európai Egyetem Jogi Tanszékének Összehasonlító Alkotmányjog LLM hallgatójaként a sarkalatos törvényekhez némileg hasonló külföldi jogintézményeket is tanulmányozhattam ottani diplomamunkám keretében. Ekkor nyílt először lehetőségem későbbi disszertációmmal kapcsolatban külföldi tanulmányútra is: Brüsszelben, az Université Libre könyvtárában a francia nyelvű szakirodalommal ismerkedtem, illetve személyes konzultációt is folytattam helyi szakemberekkel.

LLM fokozatom megszerzését követően a doktori kutatás mellett hivatali munkát is vállaltam a Miniszterelnökség Közbeszerzési Szabályozási Főosztályán, így természetesen nehezebben tudtam elegendő időt szakítani a disszertáció elkészítésére. A kezdeti nehézségeket követően azonban megfelelően össze tudtam egyeztetni különböző kötelezettségeimet és ismét több időt és energiát fordíthattam kutatásomra. Ebben az időszakban az angol nyelvű LLM képzés során szerzett gyakorlattal már több esetben jártam külföldön szakmai céllal, kutatásaim eredményeit Oslóban, Lisszabonban, Mariborban, Augsburgban, Tel Avivban, New Castleben, Orleansban, valamint Sevilleben is előadtam. 2018. júniusában előadóként részt vettem a Nemzetközi Alkotmányjogász Egyesület X. világkongresszusán Szöulban, 2018. októberére pedig meghívást kaptam az Afrikai Alkotmányjogászok éves kongresszusára, Botswana-ba.

Ezzel párhuzamosan kutatási céllal is többször utaztam: 2016. októberében a csaknem fél évezredes múltra visszatekintő madridi Complutense Egyetem Alkotmányjogi Tanszékére látogattam, ahol a rendelkezésemre álló anyagot a spanyol források és szakemberek megismerésével bővítettem. 2017 januárjában a Bukaresti Egyetem Jogi Karán töltöttem pár napot, ahol a helyi tapasztalatokkal és forrásokkal egészítettem ki ismereteimet. 2017. szeptemberében Chisinauban, 2017. novemberében Dublinban, 2018. márciusában pedig Heidelbergben folytattam a minősített többségű jogalkotás nemzetközi vonatkozásaival kapcsolatos kutatómunkát.

Ekkoriban doktorandusz hallgatóként az ELTE Jogi Karán már oktatói tevékenységet is elláttam, számos szemináriumon hospitáltam, ennek során sokféle oldalát ismerhettem meg az oktatói munkának. Ezen felül az ELTE Bibó István Szakkollégiumában a Közjogi Műhely munkáját és kurzusait szerveztem nevelőtanárként. E kétéves rendkívül intenzív időszak végére készültem el disszertációm érdemi részével, ezt követően a munkát már új keretek között fejeztem be: 2018. márciusától a Magyar Tudományos Akadémia Társadalomtudományi Kutatóközpontjának Jogtudományi Intézetében dolgozom tudományos segédmunkatársként.

2016 decemberében a Magyar Jogász Egylet tanulmányíró pályázatán a „Hogyan tovább kétharmad? A sarkalatos törvények perspektívái a magyar jogrendszerben” című pályamunkámmal első helyezést értem el.<sup>6</sup>

Többek között az Emberi Erőforrások Minisztériuma Új Nemzeti Kiválóság Programjának ösztöndíja biztosította azt az anyagi keretet, amely lehetővé tette kutatásaim kiegyensúlyozott háttér mellett való folytatását, valamint külföldi szakmai útjaimat. Ezen felül több ízben részesített támogatásban az Eötvös Loránd Tudományegyetem Tehetséggondozási Tanácsa, továbbá a Közép-európai Egyetem Alapítvány.

---

<sup>6</sup> jogaszegylet.hu/index.php?mod=nw\_d&hr\_id=63

Doktori kutatásom kapcsán köszönettel tartozom elsősorban a családomnak, akik mindvégig mellettem álltak a legnehezebb pillanatokban is. Meg kell említenem azokat a barátaimat is, akik támogatása nélkül szintén nem készülhetett volna el jelen diplomamunka. Külön köszönettel tartozom azoknak, akik külföldi útjaimra elkísértek engem. Kutatásomhoz szakmailag és emberileg nagyban hozzájárultak azok a professzionális műhelyek, közösségek is, melyekben ezeket az éveket töltöttem: mindenekelőtt az ELTE Alkotmányjogi Tanszéke; ezen felül a Tanszék mellett működő tudományos diákkörök; az ELTE Bibó István Szakkollégiuma, a Közép-európai Egyetem Jogi Tanszéke, a Miniszterelnökség Közbeszerzési Szabályozási Főosztálya, valamint a Magyar Tudományos Akadémia Társadalomtudományi Kutatóközpontjának Jogtudományi Intézete.

Külön, név szerint is kiemelem *Dezső Márta* professor emeritát, az ELTE Alkotmányjogi Tanszékének korábbi tanszékvezető egyetemi tanárát, konzulensemét, aki másodéves egyetemista koromtól kezdve közelről követte fejlődésemet, segítőkész hozzáállása, szakmai és emberi útmutatásai, a Vele való hosszú beszélgetések, valamint a disszertációhoz fűzött építő kritikai észrevételei rendkívül sokat jelentettek számomra.

Szintén komoly inspirációt adott nekem *Kukorelli István* egyetemi tanár, az ELTE Alkotmányjogi Tanszékének korábbi tanszékvezetője, aki igazi példakép volt a mi alkotmányjogász generációnk számára. Tanár Úr órái, később a keze alatt való hospitálás, a hosszas eszmecserek, a belőle áradó rendkívüli nyugalom és bölcsesség egész életemben velem maradó emlékek.

Hálásan gondolok rajtuk kívül Chronowski Nórára, az ELTE Alkotmányjogi Tanszékének tanszékvezető docensére, aki nélkül doktoranduszi éveimet nehezen tudnám elképzelni. Bár hivatalosan nem témavezetője jelen disszertációnak, több éves közös munkánk során rengeteg segítséget és bátorítást kaptam tőle is, továbbá emberségre, nyitottságra és szakmai alázatra tanított engem.

Rajtuk kívül köszönetet mondok mindazoknak, akik támogattak, biztattak és segítettek munkámat tanulmányaim folyamán a piros kerítéses óvodától a tudományos fokozat megszerzéséig.

„A SARKALATOS TÖRVÉNY OLYAN TÖRVÉNY, AMELYNEK  
ELFOGADÁSÁHOZ ÉS MÓDOSÍTÁSÁHOZ A JELEN LÉVŐ  
ORSZÁGGYŰLÉSI KÉPVISELŐK KÉTHARMADÁNAK SZAVAZATA  
SZÜKSÉGES.”

[Magyarország Alaptörvénye *T)* cikk (4) bekezdés]



# 1.

## A kutatás célja, módszerei, az értekezés szerkezete

### 1.1. Bevezetés

A magyar jogrendszerben a sarkalatos törvényi szabályozás megtalálható szinte minden fontosabb jogterületen: az Állami Számvevőszék szervezetétől<sup>7</sup> a termőföldek megszerzéséig,<sup>8</sup> az állampolgárság részletes szabályaitól<sup>9</sup> a nyugdíjrendszerig.<sup>10</sup> E rendkívül szerteágazó sarkalatos törvényi szabályrendszer mögött egy sajátos jogintézmény, a minősített többségű jogalkotás húzódik meg.

Az Országgyűlés főszabályként a jelenlévő képviselők többségének szavazatával alkot törvényt, míg az Alaptörvény módosításához az összes képviselő kétharmadának egyetértésére van szükség. E két konstrukció között helyezhető el a sarkalatos törvény fogalma, melyet már most határozottan meg kell különböztetnünk az alkotmánymódosításhoz megkövetelt minősített többségtől. Az alkotmánymódosításhoz előírt minősített többség az alkotmány stabilitásának egyik eszköze,<sup>11</sup> ezzel szemben a minősített többségű törvényalkotásnak csupán egyik - s talán nem is leghangsúlyosabb - funkciója kötődik az alkotmányos normák védelméhez.

---

<sup>7</sup> Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.) [a továbbiakban: Alaptörvény] 43. cikk (4) bekezdés; 2011. évi LXVI. törvény az Állami Számvevőszékről.

<sup>8</sup> Alaptörvény P) cikk (2) bekezdés; 2013. évi CXXII. törvény a mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról.

<sup>9</sup> Alaptörvény G) cikk (4) bekezdés; 1993. évi LV. törvény a magyar állampolgárságról.

<sup>10</sup> Alaptörvény 40. cikk; 2011. évi CXCV. törvény Magyarország gazdasági stabilitásáról.

<sup>11</sup> JAKAB András [2009] (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja. I. kötet.* CSERNE Péter et al. (Századvég: Budapest) 557.

A sarkalatos törvények tehát törvények,<sup>12</sup> nem alkotnak külön jogforrási kategóriát. Ugyanakkor, mint alkategóriát élesen el kell határolnunk őket az egyszerű törvényektől, mivel szabályozási tárgyuk, elfogadásuk módja és számos egyéb sajátossága kiemeli e speciális normákat a törvények halmazából. A minősített többségű jogalkotással összefüggő jogi problémák nagy része e feszültségből ered: miközben a gyakorlatban a sarkalatos törvényekhez egészen eltérő mechanizmusok kapcsolódnak, mint az egyszerűekhez, a jogtudomány vonatkozik a sarkalatos törvények és a törvények eltérő jogi jellegének elismerésétől. Ez nem csak Magyarországra igaz, hasonló megközelítést alkalmaznak más országok közjogászai is. Ugyanígy megemlíthető, hogy nem tisztázott a minősített többséggel elfogadott törvények viszonya az alkotmánnyal sem: míg egyesek a törvényekhez sorolják a sarkalatos törvényeket, időről-időre felmerül azok alkotmányos jellegének gondolata is.<sup>13</sup>

## 1.2. A kutatás során felmerült kérdések

A kutatás kezdeti szakaszában még egyetemistaként azt gondoltam, képes leszek valamennyi felmerülő kérdésre adekvát választ adni. Később, amikor egyre többet olvastam, gondolkodtam, írtam és adtam elő a minősített többségű jogalkotásról, mindig újabb kérdéseket tettem fel, a válaszokban azonban egyre bizonytalanabb lettem. Most, amikor lezárom a sarkalatos törvényekről szóló kutatásom egy hosszú fejezetét, már csak azt merem biztosan vállalni, hogy megfelelő kérdéseim vannak. A válaszok, melyeket ezekre megfogalmaztam, legitim érvrendszeren alapulnak, ugyanakkor más megközelítések szintén helyesek lehetnek. Ezért a saját álláspontomat támogató érvek mellett minden esetben törekszem az azt gyengítő, más narratívákat erősítő szempontok bemutatására is.

A sarkalatos törvényekről gyakran olvashatunk az alkotmányjogi irodalomban, vizsgálatuk azonban mindig csak egy-egy aspektusra koncentrál. Célom az, hogy lehetőleg minél teljesebben feltérképezsem a minősített többségű jogalkotáshoz kapcsolódó jogi problémákat és az ezekre adható válaszokat:

---

<sup>12</sup> Alaptörvény *T) cikk* (4) bekezdés.

<sup>13</sup> ABLONCZY Bálint [2011]: *Az Alkotmány nyomában. Beszélgetések Szájer Józseffel és Gulyás Gergellyel* (Elektromédia Kft.: Kerepes).



- ? Önálló jogforrási kategóriát képez-e a sarkalatos törvény?
- ? Felhívható-e a sarkalatos törvény az egyszerű törvény alkotmányossági felülvizsgálata során?
- ? Ellentmondhat-e az egyszerű törvény egy minősített törvénynek?
- ? Meddig terjed a minősített törvényalkotásra vonatkozó alkotmányos felhatalmazás?
- ? Az egyszerű törvény módosíthatja-e a sarkalatos törvényt?
- ? Az egyszerű törvény tartalmazhat-e sarkalatos rendelkezéseket, illetve fordítva?
- ? Létezik-e bármiféle hierarchia a sarkalatos és az egyszerű törvények között?
- ? Van-e létjogosultsága a sarkalatos törvényeknek, melyek e koncepció előnyei és hátrányai?<sup>14</sup>

Ilyen és ehhez hasonló kérdésekre keresem a választ. Természetesen ezekre a kérdésekre már sokan megkíséreltek választ adni. A sarkalatos törvények tudományos igényű vizsgálata egyidős azok jelenlétével a magyar jogrendszerben, e gondolkör gyökereit már *Verbőczynél*<sup>15</sup> megtalálhatjuk. Munkám újszerűsége abban áll, hogy a korábbiakhoz képest szélesebb perspektívába helyezve, több releváns nézőpontot figyelembe véve foglalkozom e problémával. A XVIII-XIX. századi magyar közjogi irodalom komoly erőfeszítéseket tett a sarkalatos törvény definíciójának és az ide sorolható törvények listájának meghatározására, e tekintetben azonban – mint később látni fogjuk – az egyes szerzők álláspontja jelentősen eltért egymástól.<sup>16</sup> 1989-et követően a minősített többségű törvényalkotás a békés átmenet egyik lehetséges garanciájaként merült fel,<sup>17</sup> végül azonban a konszolidálódó új alkotmányos rendnek is része maradt. Mivel a kétharmados törvények jelenlétét, terjedelmét, jogi és politikai hatásukat kezdettől fogva komoly viták övezték, a rendszerváltást követő immár csaknem három évtized szinte valamennyi mérvadó alkotmányjogásza bekapcsolódott

<sup>14</sup> CAMBY Jean-Pierre [1998]: „Quarante ans de lois organiques” *Revue de droit publique* 1998/5-6. 1688.

<sup>15</sup> WERBŐCZY István [1844]: *Verbőczy István hármaskönyve* (Eredeti kiad. Pesten: Eggenberger, 1844; Hasonmás kiadás: 2014, Nemzeti Közszerológati és Tankönyv Kiadó: Budapest)

<sup>16</sup> FERDINÁNDY Gejza [1902]: *Magyarország közjoga (Alkotmányjog)* (Poltzer Zsigmond és Fia kiadása: Budapest) 825.

<sup>17</sup> BOZÓKI András (főszerk.) [1999]: *A rendszerváltás forgatókönyve: kerekasztal tárgyalások 1989-ben; dokumentumok. (1-4. kötet együtt)* (Magvető: Budapest) 2478.

a róluk zajló szakmai diskurzusba. Bragyova András<sup>18</sup>, Dezső Márta<sup>19</sup>, Holló András<sup>20</sup>, Jakab András<sup>21</sup>, Kilényi Géza<sup>22</sup>, Kukorelli István<sup>23</sup>, Papp Imre<sup>24</sup> és Schmutk Péter<sup>25</sup> egyaránt többször foglalkoztak a minősített többség kérdésével, nézeteik nagy hatást gyakoroltak az én gondolatmenetemre is. A szakirodalmi támpontok mellett jelentős a terület alkotmánybíróági gyakorlata is,<sup>26</sup> mely csaknem minden, fentebb említett kérdést érintett már.

A sarkalatos törvényekről való vitának újabb lendületet adott az Alaptörvény elfogadása, melynek kapcsán felmerült a minősített többség kiiktatása, vagy terjedelmének jelentős csökkentése. Ennek apropójából több szerző is hangot adott egy ilyen jellegű változtatás szükségességének.<sup>27</sup> Erre végül nem került sor, sőt némileg bővült is a sarkalatos törvényi szabályozás a korábbi kétharmadosokhoz képest. Mint látni fogjuk, az Alaptörvény változtatott némileg a sarkalatos törvényi szabályozás elméleti hátterén is, ami az Alkotmánybíróságra gyakorolt számottevő hatást.

---

<sup>18</sup> BRAGYOVA András [1995]: *Az új alkotmány egy koncepciója* (MTA Állam- és Jogtudományi Intézet: Budapest); BRAGYOVA András [2003]: „Vannak-e megváltoztathatatlan normák az Alkotmányban?” in BRAGYOVA András (szerk.): *Ünnepi tanulmányok Holló András hatvanadik születésnapjára* (Bibor: Miskolc) 65-88.

<sup>19</sup> DEZSŐ Márta [1998]: *Képviselő és választás a parlamenti jogban* (MTA Állam- és Jogtudományi Intézet, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó: Budapest); DEZSŐ Márta – VINCZE Attila [2012]: *Magyar alkotmányosság az európai integrációban. 2. átdolgozott, bővített kiadás* (HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft.: Budapest); DEZSŐ Márta [1995]: „Az alkotmány népszavazással történő elfogadása” in TAKÁCS Imre (szerk.): *Az alkotmányozás jogi kérdései* (ELTE Eötvös: Budapest) 231-235.

<sup>20</sup> HOLLÓ András [2000]: „Az Alkotmánybíróság viszonya az Alkotmányhoz” in PETRÉTEI József (szerk.): *Emlékkönyv Ádám Antal egyetemi tanár születésének 70. évfordulójára* (Dialóg Campus: Pécs) 93-97.

<sup>21</sup> JAKAB András – CSERNE Péter [2001]: „A kétharmados törvények helye a magyar jogforrási hierarchiában” *Fundamentum* 2001/2. 40-49.; JAKAB András [2008]: „Az alkotmányértelmezés módszerei” *Századvég* 2008/1. 3-36.

<sup>22</sup> KILÉNYI Géza [1994]: „Az alkotmányozás és a kétharmados törvények” *Jogtudományi Közöny* 1994/5. 201-209.; KILÉNYI Géza [1996]: „Az alaptörvény stabilitását szolgáló garanciák a külföldi alkotmányokban és nálunk” *Jogtudományi Közöny* 1996/3. 110-124.; KILÉNYI Géza [1992]: Alkotmányjogi vélemény 7. [www.logincee.org/file/4463/library](http://www.logincee.org/file/4463/library)

<sup>23</sup> KUKORELLI István [2011]: „Az új Alaptörvény bevezető gondolatai” in KUBOVICSNÉ BORBÉLY Anett: *Az új Alaptörvényről - elfogadás előtt. Tanulmánykötet az Országgyűlés Alkotmányügyi, igazságügyi és ügyrendi bizottsága által 2011. április 8-án azonos címmel megrendezett tudományos konferencián elhangzott előadások alapján* (n.i.: Budapest) 32-35. (a továbbiakban a műre való hivatkozás: KUBOVICSNÉ 2011); KUKORELLI István [2006]: *Tradíció és modernizáció a magyar alkotmányjogban* (Századvég: Budapest).

<sup>24</sup> PAPP Imre [1999]: „Kétharmaddal vagy a nélkül?” *Fundamentum* 1999/3. 117-124.

<sup>25</sup> KUKORELLI István – SMUK Péter (szerk.) [2010]: *A Magyar Országgyűlés, 1990-2010: öt parlamenti ciklus története* (Országgyűlés Hivatala: Budapest)

<sup>26</sup> KÜPPER Herbert [2014]: „A kétharmados/sarkalatos törvények jelensége a magyar jogrendszerben” *MTA Law Working Papers* 2014/46. 2-5.

[jog.tk.mta.hu/uploads/files/mtalwp/2014\\_46\\_Kupper.pdf](http://jog.tk.mta.hu/uploads/files/mtalwp/2014_46_Kupper.pdf)

<sup>27</sup> Példaként lásd: JAKAB András [2011]: *Az új Alaptörvény keletkezése és gyakorlati következményei* (HVG-ORAC: Budapest) 76-77.

A minősített többségű jogalkotásról természetesen nem csak a hazai szakirodalomban olvashatunk sokat, más külföldi országokban, ahol jelen van a minősített többségű jogalkotás, ugyancsak népszerű téma ez. A francia nyelvű szakirodalom a legkiterjedtebb és a legrészletesebb, az organikus törvények kapcsán *Jean-Pierre Camby*<sup>28</sup>, *Pierre Avril*<sup>29</sup>, valamint *Michel Debré*<sup>30</sup>, az újabb szerzők közül pedig *Michel Troper*<sup>31</sup> munkásságát kell kiemelnünk. Spanyolországban az organikus törvények immár négy évtizedes történetéről több szakember<sup>32</sup> is értekezett, a madridi alkotmánybírósági gyakorlat ugyancsak figyelemre méltó.<sup>33</sup> Bár Németországban nem léteznek organikus törvények, a minősített többségű törvényalkotás alternatívája jelen van az aktuális német szakirodalomban, valamint szakmai diskurzusban, főként a pénzügyi jog és a büntetőjog vonatkozásában.<sup>34</sup> Az organikus törvényekről találhatunk utalásokat még a latin-amerikai alkotmánybírósági gyakorlatban, illetve alkotmányjogi kiadványokban is.<sup>35</sup> Mivel a common law jogrendszerű országokban a minősített többségű törvényalkotás nem jellemző, az angol nyelvű források száma és jelentősége csekélyebb az általában megszokotthoz képest.

<sup>28</sup> CAMBY Jean-Pierre [1989]: *La loi organique dans la Constitution de 1958* (RDP: Paris) 1401.

<sup>29</sup> AVRIL Pierre – GICQUEL Jean [2014]: *Droit parlementaire* (Daloz: Paris) 267-307.

<sup>30</sup> DEBRE Michel [1959]: „La nouvelle Constitution” *Revue française de science politique* 1959/3. 7-29.

<sup>31</sup> TROPER Michel [2006]: „La V République et la separation des pouvoirs” *Droits* 2006/1. 43.

<sup>32</sup> Például: BARCELÓ I SERRAMALERA Merce [2004]: *La ley Organica ámbito material y posición en el sistema de fuentes* (Atelier Libros Juridicos: Barcelona) 15-17.

<sup>33</sup> Például: CHOFRE SIRVENT José Francisco [1994]: *Significado y función de las leyes orgánicas* (Tecnos: Madrid) 99-202.

<sup>34</sup> *Ekkehart Reimer*, a Heidelbergi-Egyetem professzorának szóbeli közlése a vele 2017. október 12-én Budapesten, illetve 2018. március 13-án Heidelbergben készített interjúk során; HUFELD Ulrich – KUBE Hanno – REIMER Ekkehart [2016]: *Entwicklungslinien der Finanzverfassung* (Lehmanns Media: Berlin) 96-102; VORMBAUM Thomas [2018]: „Strafgesetze als Verfassungsgesetze. In memoriam Knut Amelung” *JuristenZeitung* 2018/2. 53-63.; WALDHOFF Christian [2016]: *Der positiver und negativer Verfassungsvorbehalt* (Nomos: Baden-Baden).

<sup>35</sup> Példaként lásd: SEPÚLVEDA Ricardo [2006]: *Las leyes orgánicas constitucionales: el inicio de una nueva constitucionalidad en México* (Editorial Porrúa: México) 100-112.; PEÑA José Heriberto García [2005]: „Los Tipos Normativos en la Constitución de 1999” *Tribunal Supremo de Justicia: Caracas* 2005/7.; Venezuela Legfelsőbb Bíróságának Alkotmányjogi Tanácsa, no. 2573. 2002. október 16; Venezuela Legfelsőbb Bíróságának Alkotmányjogi Tanácsa, no. 34, 2004. január 26; Venezuela Legfelsőbb Bíróságának Alkotmányjogi Tanácsa, no. 229, 2007. február 14.

Annak ellenére, hogy számos neves szerző érdeklődését felkeltették már a sarkalatos törvények, átfogó vizsgálatuk mindeddig elmaradt. A témában megnyilatkozók jórészt az aktuális gyakorlati kihívásokra reflektáltak, nem törekedtek a minősített többségű jogalkotás tágabb elméleti és dogmatikai hátterének mélyebb elemzésére. Ebből szükségszerűen következik, hogy a sarkalatos törvényeket tudományos igényvel megközelítő szakemberek minden esetben egyes részkérdésekre koncentráltak, nem helyezték tágabb kontextusba a sarkalatos törvények problémakörét. Disszertációmban ezzel szemben arra törekszem, hogy minél több, a minősített többségű törvényalkotás szempontjából releváns aspektust figyelembe vegyek. Természetesen a kutatás sohasem lesz lezárt egész, mégis szükséges a teljesség igényével tekinteni a sarkalatos törvényekre, hogy valóban reális képet kaphassunk a jelenlegi magyar modell előnyeiről, hátrányairól, a továbblépés számításba vehető lehetőségeiről.

### 1.3. Hipotézis

Dolgozatom alapját néhány feltevés adja, melyek alátámasztása, az ellenük felhozható érvek megcáfolása munkám elsődleges célja.

Jelen disszertáció hátterét három fő tézis jelenti:

- Egyrészt a minősített törvények elhatárolását az egyszerű törvényektől indokoltnak tartom, erős érvek támogatják azt a logikát, hogy egyes kiemelten fontos törvényalkotási tárgyak esetében az általános törvényalkotási eljárásnál erősebb, de mégsem alkotmányos szintű garanciákra van szükség. Ezen az alapon nem értek egyet a sarkalatos törvények teljes kiiktatását szorgalmazó nézetekkel.
- Másrészt további kiindulópontom az, hogy a jelenlegi minősített törvény koncepció a törvények túlságosan tág körére terjed ki, nem csak Magyarországon, hanem külföldön is. A különböző paradigmák felelevenítésével érvelek a sarkalatos törvényi szabályozás szűkítésének szükségessége mellett, hogy a jelenlegi állapot torzító hatásait kiküszöbölhessük. Természetesen a széleskörű minősített többségű törvényalkotásnak számos előnye és hátránya is van, azonban álláspontom szerint a mérleg hátrányokat tartalmazó serpenyőjébe kerülnek a

nagyobb súllyal latba eső érvek. A sarkalatos törvényi szabályozást csupán az állam néhány alapvető intézményénél kellene fenntartani, melyek esetében a politikai és alkotmányos tényezők egyetértése valóban fontos szempont. Ettől eltekintve a minősített többségű törvényalkotás inkább a továbblépés gátja, semmint az állandóság biztosítója.

- Harmadik feltevésem az, hogy a jelenlegi magyar sarkalatos törvény koncepció eljárási elemeit tekintve sem mondható ideálisnak, más eszközök jobban nyomatékosítanák a sarkalatos törvények garanciális szerepét, a jelenlegi, inkább korlátozó karakterükhöz képest. A nemzetközi példákat is szemügyre véve több területen is kereshetjük a jelenlegi sarkalatosság koncepció továbbfejlesztésének lehetőségeit, a sarkalatos törvények szűkítése mellett a három legfontosabb irány a kötelező előzetes alkotmányossági felülvizsgálat, a kétkamarás törvényhozás felállítása, illetve a törvényalkotási eljárás folyamatának újragondolása.

Ezekkel kapcsolatban *de lege ferenda* javaslatokat is megfogalmazok.

#### 1.4. A kutatás módszerei

A sarkalatos törvények vizsgálatát nem lehet egyetlen tudományterületre, vagy néhány részprobléma elemzésére szűkíteni, a valós összkép lehetősége annak felismerésében rejlik, hogy a minősített többség több, egymással részben átfedésben álló funkciót tölt be.<sup>36</sup> Disszertációm e gondolat fogja végigkísérni: a különböző tudományágak nézőpontjából a minősített többség eltérő szerepeivel foglalkozom. Természetesen az alkotmányjog szempontjai élveznek primátust egy jogforrás típus elemzése során, hiszen a tisztán jogi megközelítést ezen a módon remélhetjük. Nem szabad azonban megfeledkeznünk arról, hogy mint minden jogintézmény, a sarkalatos törvények sem választhatók el attól a jogi, politikai, társadalmi környezettől, melyben be kell tölteniük rendeltetésüket. Így a szigorúan jogi megfontolások mellett szükség van társadalomtudományi, történeti és összehasonlító szemléletre is a sarkalatos törvények vizsgálatakor. A feltett kérdésekre tehát mindezen nézőpontok együttes értékelése alapján kívánok újszerű válaszokat megfogalmazni.

---

<sup>36</sup> 4/1997. (I. 22.) AB határozat, ABH 1997, 41-45.

Témám viszonylag gyakran kutatott területnek számít, így e disszertáció nagyban merít az elmúlt évtizedek idevágó hazai és nemzetközi szakirodalmából. Ugyanakkor munkám hiánypótló jellegű annyiban, hogy sem Magyarországon, sem külföldön nem történt még kísérlet a minősített többségű törvényalkotás átfogó szemléletű, szisztematikus, monografikus feldolgozására. Ez természetesen nem azt jelenti, hogy a sarkalatos törvények jogrendszeren átívelő jellegének gondolata valamiféle teljesen új felismerés lenne, a minősített többség egyes aspektusait külön-külön többször feldolgozták, az összehasonlító megközelítés például több tanulmányban is felbukkant már.<sup>37</sup> Jelen dolgozat azonban kísérletet tesz a különböző narratívák összeegyeztetésére, a sarkalatos törvényekkel kapcsolatos néhány alapvető tézis megfogalmazására és ezek több oldalról történő alátámasztására.

Komoly motivációt jelentett, hogy Magyarországon a sarkalatos törvényekhez hasonló külföldi jogintézmények tudományos vizsgálatára csak nagyon szűk körben került sor, a hozzájuk kapcsolódó szakirodalom és alkotmánybíróági gyakorlat alapos feltérképezése is elmaradt. Ez persze igaz a másik oldalról nézve is: nem tudunk olyan francia, vagy spanyol kutatásról, mely az ottani organikus törvényeket összevetette volna a magyar sarkalatos törvényekkel, bár a francia-spanyol párhuzam lehetősége már felmerült.<sup>38</sup> Az összehasonlító jogi szemlélet tehát számottevő kiaknázatlan lehetőségeket rejt magában ezen a téren. Magyarország helyzete annyiban speciális más minősített többségű törvényalkotással operáló országokhoz képest, hogy egyedül nálunk vezették be három egymást követő modelljét a minősített törvényeknek, nem is beszélve a történeti sarkalatos törvényekről. Érdekes kérdés, hogy míg Franciaországban, vagy Spanyolországban az organikus törvények koncepciója alkotmányba emelésüktől fogva lényegükben állandó, Magyarországon mind elnevezésükben, mind érdemi tartalmukat tekintve többször módosult a minősített többséghez kötött törvények rendszere.<sup>39</sup> Az összehasonlítás közelebb hozhat bennünket annak megválaszolásához is, milyen tényezők állhatnak e sajátosság hátterében.

---

<sup>37</sup> JAKAB András – SZILÁGYI Emese [2014]: „Sarkalatos törvények a magyar jogrendszerben” *Új Magyar Közigazgatás* 2014/3. 96-102.

<sup>38</sup> TROPER Michel – CHAGNOLLAUD Dominique (szerk.) [2012]: *Traite international de droit constitutionnel* (Dalloz: Paris) 328-346.

<sup>39</sup> SZENTGÁLI-TÓTH Boldizsár [2018b]: „¿Puede la mayoría cualificada socavar la democracia? El caso de Hungría” *Teoría y Realidad Constitucional Ed. 41.* (Madrid) 2018/1. 419-435.

Szükséges már e korai szakaszban kitérni arra, mit takarnak az egyes tudományágak eltérő szemléletei, melyek elemzése dolgozatom egyik gerincét képezi. A sarkalatos törvények végső soron alkotmányjogi kategóriát képeznek, ebből eredően a felmerülő kérdések jó részére az alkotmányjog tudománya képes választ adni. Jogforrástani szempontból a sarkalatos törvények az alkotmányi és a törvényi szint közötti kapcsolat átértelmezését jelentik, egyfajta átmenetet képeznek e két jogi kategória között.<sup>40</sup> Az alkotmányjog tudománya foglalkozik a sarkalatos törvények jogforrási jellegével, alkotmányos háttérével, a hozzájuk kapcsolódó alkotmányos felhatalmazás kereteivel, a törvények és a sarkalatos törvények közti esetleges hierarchia kérdésével, e körben tehát a tisztán jogi megfontolások érvényesülnek. Az alkotmányjog szempontjából releváns források a kapcsolódó alkotmányos rendelkezések, az elfogadott sarkalatos törvények, valamint a minősített többségű törvényalkotáshoz kötődő alkotmánybírói gyakorlat. Hozzá kell tennünk, hogy a magyar alkotmánybírásgot tekintve sem beszélhetünk egységes, ellentmondásmentes gyakorlatról, idővel a testület összetételének változásával álláspontja is gyakran módosul.<sup>41</sup> Hasonló tendencia érzékelhető külföldön is. Ráadásul az Alaptörvény elfogadásával a szabályrendszer is számottevően átalakult. Magyar szempontból érdekes alkotmányjogi kérdés az egymást követő sarkalatosság-koncepciók értékelése, bár az alapgondolat hasonló, a részletekben jelentősen különbözik egymástól az alkotmányerejű törvény, a kétharmados törvény és a sarkalatos törvény koncepciója. A különbségeket az alkotmányi, illetve alaptörvényi rendelkezések, valamint a minősített többséggel elfogadott törvények szövegének vizsgálatával, valamint a vonatkozó alkotmánybírói gyakorlat elemzésével azonosíthatjuk. Szintén izgalmas alkotmányjogi probléma, hogy milyen tárgykörökre terjed ki a minősített többségi követelmény, milyen elvek, vagy szempontok állnak e tárgykörök lehatárolása háttérében, mit jelent a minősített többség alapjogok, intézmények, vagy közpolitikai tárgykörök tekintetében?

---

<sup>40</sup> JAKAB 2001, 40-49.

<sup>41</sup> JAKAB 2001.

A politikatudomány számára a minősített többség közéletre gyakorolt hatásai a meghatározóak. A kétharmados konszenzus megkövetelésével az ilyen döntések meghozatalára a mindenkori kormánynak nem lesz elegendő többsége, ezért szüksége lesz az ellenzék egy részének támogatására, vagy legalább egyetértésére. Ez párbeszédre kényszeríti a feleket, ami megfelelő politikai kultúra esetén pozitív folyamatnak tekinthető. Az ellenzék viszont vissza is élhet e pozíciójával, blokkolhatja a minősített szabályozási tárgykörökre vonatkozó döntéshozatalt. Ez ahhoz vezethet, hogy bizonyos tárgykörök esetében hosszabb ideig befagyhat a szabályozás, a sarkalatos törvények módosítására nem lesz lehetőség. További kérdés a minősített többség és a politikai felelősség kérdése, hiszen a kétharmados döntések mögött nem csak a kormányoldal, hanem más politikai erők is meghúzódnak. Ilyenkor tehát nem egyértelmű, az adott döntésért kinek kell vállalnia a politikai felelősséget.

Egészen más a minősített többség értelmezése akkor, ha a kormányoldal kétharmados parlamenti többséggel rendelkezik. Ebben az esetben egyoldalúan nyílik mód a sarkalatos törvények megváltoztatására, azok tartalmának bebetonozására. Az ilyen módon elfogadott sarkalatos törvényeket később, kétharmados kormánytöbbség híján ismét nehéz lesz módosítani a konszenzus kényszer miatt. Ez odavezethet, hogy a kétharmados többséggel rendelkező kormány kizárhatja a politikai folyamatokból az ellenzéket, illetve megkötheti a későbbi kormányok kezét akaratának sarkalatos törvényekbe írásával. A minősített többség emellett átértelmezi a kisebbségi kormányzás és a bizalmatlanság kérdését is, továbbá befolyásolja a fékek és ellensúlyok hatalmi rendszerét.<sup>42</sup> A minősített többség politikai szerepének hátterében pedig foglalkoznunk kell a választási rendszerrel is, mivel ez határozza meg, mennyire reális cél az adott rendszerben kétharmados többséget szerezni a parlamentben.

A jogtörténeti szál a magyar történeti alkotmányfejlődés évszázadaiba vezet bennünket. Már a középkor végén a Hármaskönyvben<sup>43</sup> megtaláljuk azt a gondolatot, hogy egyes törvények fontosabbak a többinél, ezért sarkalatos törvényként meg kell különböztetni őket az egyszerű törvényektől. Ezeket a normákat ugyanolyan eljárásrend

---

<sup>42</sup> SZALAI András [2011]: „A kormányzati hatalom ellensúlyai Magyarországon” 20.  
[www.propublicobono.hu/pdf/Szalai\\_2.pdf](http://www.propublicobono.hu/pdf/Szalai_2.pdf)

<sup>43</sup> WERBÓCZY 1844, I. Rész 9. cím: A nemesek négy kiváltságáról.



szerint fogadták el, mint a többi törvényt és az sem volt világos, hogy mely tárgyköröket kell felölelniük. A történelmi sarkalatos törvények háttérében a közmegegyezés állt, éppen ez okozta a velük kapcsolatos bizonytalanságot. A sarkalatos törvények nem csupán a közép- és koraújkor távoli időszakának sajátjai, egészen 1945-ig a magyar közjogi gondolkodás integráns része maradt a fogalom.<sup>44</sup> A sarkalatos törvények a XVIII. század végétől váltak igazán az alkotmányos rendszer pilléreivé, hiszen a *II. József* elleni rendi küzdelmek során azonosították a sarkalatos törvények összességét a rendi alkotmánnyal, melyet *II. József* megtámadott. A jogtörténeti előzmények felelevenítése azért is fontos, mert kétségtelenül hozzájárultak a rendszerváltás idején a sarkalatos törvény és a minősített többség gondolatának újjáélesztéséhez. Még nyilvánvalóbb ez a hatás két évtizeddel később, amikor a sarkalatos törvény elnevezés feltámasztását és a minősített többségű törvényalkotás megtartását kifejezetten történelmi fogódzókkal magyarázták. Az más kérdés, hogy ez az indoklás részben biztosan nem tekinthető megalapozottnak. Azzal együtt, hogy a jogtörténeti támpontok jelentősége a mai alkotmányos rendszerben nyilvánvaló, mégsem tekinthetők közjogi történeti hagyományaink a hatályos sarkalatos törvény koncepció közvetlen előzményeinek.<sup>45</sup> Mint később látni fogjuk, a jogtörténeti és a jelenlegi sarkalatos törvény elméleti háttere és logikája között olyan fontos különbségek érzékelhetők, melyek a két fogalom közti direkt párhuzam lehetőségét kizárják. A sarkalatos törvény elnevezés használata inkább szimbolikus jelentőségű.

Más a helyzet az Alaptörvény hatályba lépését megelőző két évtized minősített törvényalkotásával, hiszen a mostani sarkalatos törvény koncepció e húsz esztendő fejlődési folyamaton alapul. Így az Alaptörvény szerinti sarkalatos törvények közvetlen előképét a rendszerváltást követő két évtized alkotmányerejű-, illetve kétharmados törvényei adják.

A nemzetközi/összehasonlító jogi vonulat az utóbbi időben már megjelent a magyar szakirodalomban, a külföldi minták mélyebb tanulmányozására mindaddig mégsem került sor. Bizonyos, hogy a külföldi, sarkalatos törvényekhez hasonló

---

<sup>44</sup> HORVÁTH Attila [2011b]: „A magyar történeti alkotmány tradíciói” in TÉGLÁSI András (szerk.): *Történelmi tradíciók és az új Alkotmány* (Országgyűlés Alkotmányügyi, Igazságügyi és Ügyrendi Bizottsága: Budapest) [a továbbiakban a műre való hivatkozás: TÉGLÁSI 2011b] 120-131.

<sup>45</sup> KÜPPER 2014, 2-5.

jogintézmények hatottak a demokratikus átmenet idején a magyar alkotmányozási folyamat irányítóira, sőt e hatás erősebb, mint a hazai jogtörténeti támpontok esetében. Ezek alapján Franciaország, vagy Spanyolország sarkalatos törvényekhez közel álló organikus törvényeit a jogtörténeti kardinális törvényekhez hasonlóan a magyar sarkalatosság koncepció közvetett előzményének kell tekintenünk.

A minősített többségű törvényalkotás három hullámban terjedt el a XX. század második felében szerte a világban. Először a francia V. Köztársaság alkotmányába került be a jogintézmény, *Charles de Gaulle* tábornok az állam intézményeinek fokozottabb védelmét, az államrend nagyobb stabilitását kívánta biztosítani ezzel az eszközzel.<sup>46</sup> Később francia mintára számos afrikai ország is hasonló megoldások alkalmazása mellett döntött.<sup>47</sup>

Két évtizeddel később, az 1970-es évek második felében a spanyol és a portugál demokratikus átmenet idején újra felmerült az organikus törvények szükségességének gondolata, a pireneusi országok alkotmányába ekkor kerültek a minősített többséghez kötött törvényalkotási tárgyak.<sup>48</sup> Mivel Spanyolország és Portugália Franciaországhoz hasonlóan egykori gyarmattartók, Latin-Amerika legtöbb országába szintén átemelésre kerültek az organikus törvények.<sup>49</sup>

Közép-Európában a kommunista rendszerek bukását követő demokratikus átmenet hozta felszínre a minősített többségű törvényalkotás igényét. A francia példát követve Románia<sup>50</sup> és Moldova<sup>51</sup> döntött e jogintézmény meghonosítása mellett, míg Magyarországon történelmi megfontolások is szerepet játszottak ebben. Néhány korábbi szovjet tagköztársaság, mint Lettország, vagy Kazahsztán ugyancsak alkotmányukba

---

<sup>46</sup> BLACHER Philippe [2012]: *Le Parlement en France* (LGDJ: Paris) 11-23.

<sup>47</sup> Algéria Alkotmányának 123. cikke [1996. május 15]; Szenegál Alkotmányának 78. cikke [2001. január 7]; Tunézia Alkotmányának 65. cikke [2014. január 26].

<sup>48</sup> COMELLA Victor Ferreres [2013]: „The Framing of the Spanish Constitution” in COMELLA Victor Ferreres: *The Constitution of Spain: A Contextual Analysis* (Hart Publishing Oxford and Portland: Oregon) 4-34.

<sup>49</sup> Venezuela Alkotmányának 203. cikke [1999. december 20.]; Ecuador Alkotmányának 133. cikke [2008. szeptember 28.].

<sup>50</sup> Románia Alkotmányának 73. cikke (1991. december 8).

<sup>51</sup> Moldova Alkotmányának 61. cikk (2) bekezdés, 63. cikk (1) (3) bekezdés, 70. cikk (2) bekezdés, 72. cikk (1), (3) és (4) bekezdése, 74. cikk (1) bekezdése, 78. cikk (2) bekezdése, 80. cikk (3) bekezdése, 97. cikk, 99. cikk (2) bekezdés, 108. cikk (2) bekezdés, 111. cikk (1) és (2) bekezdés, 115. cikk (4) bekezdés, 133. cikk (5) bekezdés (1994. július 29.)

foglalták az organikus törvény fogalmát, később azonban e rendelkezéseket kiiktatták jogrendszerükből.<sup>52</sup> Az összehasonlító vonulat kiemelése lehetőséget teremt a vonatkozó külföldi szakirodalom és alkotmánybíróági gyakorlat feldolgozására, ami további inspirációt jelenthet a hazai szakmai párbeszéd számára is.

A döntéelmélet szempontrendszere némileg a politika-tudomány megközelítéséhez áll közel, bár annál valamivel formálisabb és joghoz kötöttebb diszciplináról beszélünk. E tudományág azzal foglalkozik, hogy kik és milyen mechanizmusok alapján hozzák meg a fontos döntéseket, milyen szervezeti struktúra képes legjobban támogatni a döntéshozatalt, illetve az egyes társadalmi, gazdasági, politikai és jogi folyamatok hogyan befolyásolhatják a döntéshozatal módját. A kormányoldalnak nem csak saját berkein belül kell egyetértésre törekednie, hanem olyan javaslatot kell letennie az asztalra, mely bizonyos mértékű ellenzéki támogatásra is számíthat. Ez a sajátossága a minősített többségnek kétélű fegyver, kedvező irányba is terelheti a politikai párbeszédet, de kockázati faktort is jelent. A minősített többségű döntéshozatal egészen más megközelítést kíván a kormányoldal és az ellenzék vezetőitől egyaránt. Ennek oka nem csak az, hogy eltérő szavazataránnyal kell elfogadni egyes törvényeket, hanem az is, hogy ezek a tárgykörök többnyire a legfontosabb kérdésekről szólnak, melyek különösen érzékenyek valamennyi érdekelt szempontjából. Ebből következően e tárgykörök szabályozása különös körülményt igényel, tekintettel arra is, hogy egy sarkalatos törvényt esetleg sokkal nehezebb lesz megváltoztatni a későbbiek során. A jogszociológia és a döntéelmélet további közös és fontos kérdése, hogy mennyire vannak jelen a sarkalatos törvények az állampolgárok, illetve a politikai vezetők tudatában, az említett következmények valóban érvényesülnek-e a gyakorlatban. Amennyiben a sarkalatos törvények jelentőségével a felsővezetők, illetve az állampolgárok nincsenek tisztában, könnyen silányulhat a minősített többségi követelmény technikai jellegű előírása.

---

<sup>52</sup> CONSTITUTIONAL Change through Euro Crisis Law  
[eurocrisislaw.eui.eu/country/latvia/topic/national-law-changes/](http://eurocrisislaw.eui.eu/country/latvia/topic/national-law-changes/)

## 1.5. Terminológiai kérdések

Disszertációm elején kulcskérdés a terminológia tisztázása. A minősített többségű törvényalkotás kapcsán több, egymáshoz közelálló fogalmat használunk, melyek azonban nem ugyanazt a tartalmat fedik, ezért könnyen vezethetnek félreértésekhez. A munkám címében is szereplő és a szövegben is gyakran használt minősített törvény kifejezés valamennyi olyan jogintézményt magában foglal, mely a törvények egy speciális, általában minősített többséghez kötött kategóriáit jelenti. Ezen jogintézmények közös vonása, hogy az általánosnál szigorúbb törvényalkotási eljárás során fogadják el az ide tartozó törvényeket (minősített többség, kötelező előzetes alkotmányossági felülvizsgálat, többletgaranciák a törvényalkotási eljárás során), a minősített tárgykörök listáját pedig az alkotmányos rendelkezések körvonalazzák. A tárgykörök listájának meghatározásánál legalábbis elvileg mindig azok jelentősége a döntő szempont.

A további elnevezések az egyes nemzeti jogrendszerek saját minősített törvény koncepciójára utalnak. Az érintett országok többségében organikus törvény néven ismerik e jogintézményt, így e fogalom használatával mindig valamely nemzeti alkotmány minősített törvény koncepciójára utalok. A szöveggörnyezet teszi egyértelművé, hogy adott esetben az organikus törvény megjelölés mely ország alkotmányos rendszerére vonatkozik.

Magyarország a szabályrendszer gyakori változásai miatt az elnevezések tekintetében is sajátos helyzetben van. A demokratikus átmenet időszakában, 1989-ben meghonosított minősített többség koncepciót alkotmányerejű törvénynek nevezték, ezt váltotta fel egy évvel később az MDF-SZDSZ-paktum eredményeként a kétharmados törvények rendszere. A történelmileg már ismert és a rendszerváltás idején sajátos jelentéstartalommal ismét felbukkanó<sup>53</sup> sarkalatos törvény megnevezés<sup>54</sup> az Alaptörvény megalkotása idején került vissza a magyar jogrendszerbe a minősített többségű

---

<sup>53</sup> KILÉNYI Géza (felelős szerk.) [1989]: *Az Alkotmány alapelvei. Alkotmányjogi Füzetek 1.* (ÉGSZI: Budapest). 18-32.

<sup>54</sup> ANTAL Attila – BRAUN István – FINTA László – TÖRÖK Zoltán [2011]: „Sarkalatos kérdések” (Méltányosság Politikaelemző Központ)  
[www.meltanyossag.hu/files/meltany/imce/doc/kp\\_sarkalatos\\_kerdesek\\_111122.pdf](http://www.meltanyossag.hu/files/meltany/imce/doc/kp_sarkalatos_kerdesek_111122.pdf)

törvényalkotás megjelölésére. Ezeket a fogalmakat mindig úgy használom, hogy az adott magyar minősített törvény koncepciót értem alattuk.

## 1.6. A dolgozat szerkezete és felépítése

A dolgozat a bevezető részt (1.) követően két leíró jellegű fejezettel (2.-3.) folytatódik, melyek a hazai történelmi támpontokkal és a külföldi minősített többség koncepciókkal foglalkoznak. A jogtörténeti támpontoknál (2.) előbb a korai és XIX. századi magyar közjogi szakirodalom idevágó utalásainak részletes feldolgozására töreksem, majd rátérek a minősített többségű törvényalkotás modern kori történetére, ezzel a jelenlegi sarkalatosság koncepció közvetlen előzményeire. Három jogi fogalmat kell itt közelebbről megvizsgálnunk: a rendszerváltás idején használt sarkalatos törvény fogalmát, mely a demokratikus átmenetet nagymértékben elősegítő törvényeket takarta. Ezt követte az 1989. őszi alkotmány-módosítások eredményeként az alkotmányerejű törvény koncepciója, mely némileg a spanyol megoldáshoz áll közel.<sup>55</sup> A francia minta irányába tett elmozdulásnak tekinthető a kétharmados törvények bevezetése, ezzel az intézményi oldal erősítése. E tendenciát tovább erősítette az Alaptörvény elfogadása és a sarkalatos törvények jelenlegi rendszerének megteremtése. A dolgozat leíró szakasza az Alaptörvény sarkalatos törvényekre vonatkozó rendelkezéseinek ismertetésével, a legfontosabb változások számbavételével, valamint az elmúlt évek alkotmánybíróági gyakorlatának és az Alaptörvény negyedik módosításának felelevenítésével zárul. Az összehasonlító részben (3.) alapvetően a minősített törvények elterjedésének három hullámát végigkísérve mutatom be a minősített törvények térnyerését és legfontosabb modelljeit az egyes országokban, különös tekintettel Franciaországra és Spanyolországra. Amint már említettem, a nemzetközi példákat a jelenlegi hazai sarkalatosság koncepció közvetett előzményeinek tekintem, ezért is szükséges, hogy már dolgozatom kezdetén foglalkozzam velük. A magyar fejlemények sem értelmezhetők az azokra hatást gyakorló külföldi jogintézmények ismerete hiányában. A leíró fejezetekben felvázolt háttérre épülnek a későbbi érvelő szerkezeti egységek is.

---

<sup>55</sup> 4/1990. (III. 4.) AB határozat, ABH 1990, 28-30.

A következő nagyobb egység (4.) azokat a főbb paradigmákat veszi sorra, melyek jelen vannak a hazai és nemzetközi szakmai közvéleményben és szakirodalomban egyaránt a minősített törvényekkel kapcsolatban. E körben még nem részletezem az egyes olvasatokat, célom az, hogy elhatároljam a különböző megközelítéseket és rávilágítsak azokra az érvekre, melyek e paradigmák közti eltéréseket okozzák. A paradigmák számbavétele egyúttal lehetőséget ad az egyes funkciók hangsúlyozására, hiszen a minősített törvények szerepe eltérő megítélésének hátterében e jogintézmény funkcióinak sokrétűsége áll. Az egyes paradigmák lényegét felvázoló fejezetet követően külön-külön hosszabban is elemzem az egyes álláspontok lényegét.

Alkotmányjogi szempontból az egyik szerepfelfogás az alkotmányi szabályozás meghosszabbításának (5.) tekinti a minősített törvényeket.<sup>56</sup> Terjedelmi korlátok miatt nem lehet valamennyi elsődleges jelentőségű szabályt alkotmányba foglalni, ezért szükséges egy az alkotmányhoz hasonló védelmet élvező, azzal egyenértékű, vagy csaknem egyenértékű jogszabályi kör létrehozása. Ebben a rendszerben a minősített törvények a szélesebb értelemben vett alkotmány részét képezik, egyértelműen az egyszerű törvények felett állnak a jogforrási hierarchiában. Ebből eredően a minősített törvények felhívhatók az egyszerű törvények alkotmányossági felülvizsgálata során, az egyszerű törvények tartalma pedig nem lehet ellentétes a minősített törvényekben foglaltakkal. Ennek az elvnek a gyakorlati megvalósítására legjobb példa Magyarországon az alkotmányerejű törvények koncepciója 1989 októbere és 1990 áprilisa között.

E törvényeket ugyanúgy az összes képviselő kétharmadával kellett elfogadni, mint az Alkotmány szövegét, nevük pedig jól mutatja, hogy az akkori elképzelés szerint a jogforrási hierarchiában az Alkotmány szintjén helyezkedtek el. Az alkotmány meghosszabbításának tétele valóban alkalmas lehet az alkotmány tehermentesítésére és szélesebb körben garanciális elemek beépítésére. Számolni kell viszont azzal, hogy egy ilyen megoldás gyengíti az alkotmány pozícióját a jogforrási rend csúcsán, továbbá bizonytalanná teheti az alkotmány elhatárolását az alacsonyabb szintű jogforrásoktól.

---

<sup>56</sup> KUKORELLI István [1994]: „Az alkotmányozás néhány koncepcionális kérdése” *Magyar Közigazgatás* 1994/8. 449-456.

A minősített törvények hozzájárulnak az alkotmányos rendszer stabilitásának (6.) fokozásához is, hiszen a szigorúbb eljárási szabályok szerint elfogadott normák tartalmán később nehezebb változtatni, mint általában a törvényekén.<sup>57</sup> E gondolatnak a magyarázata az, hogy a minősített törvények a legfontosabb törvényalkotási tárgyköröket foglalják magukban, ezért ilyenkor szükség van az általánosnál korlátozóbb előírásokra, e törvények módosítására. A valóságban a minősített tárgykörök listája sohasem egyezik meg a legjelentősebb törvényekével, már csak azért sem, mert egy ilyen mérce szükségszerűen szubjektív elemeket is hordoz. Az azonban kétségtelen, hogy az alkotmányi és a törvényi szint közötti külön jogforrási szint létrehozása védelmet jelent az alkotmány szempontjából három aspektusból:

- Egyrészt az alkotmány valóban csak a legfontosabb alapvető szabályokat rögzíti, ami ezen felül kiemelkedő jelentőségű, az a minősített törvényekbe kerülhet.
- Másrészt a minősített törvényeken keresztül az állam alapvető intézményeire és adott esetben az alapjogokra vonatkozó szabályrendszer széles körű konszenzussal kerül megalkotásra. Ez azt feltételezi, hogy az adott alkotmányos rendszerrel a politikai és alkotmányos viták szereplői azonosulni tudnak. A nézetkülönbségek tehát nem magukról a keretekről, hanem azokat adottnak véve az aktuális társadalmi/gazdasági problémákról szólhatnak.
- Harmadrészt mivel az alkotmány csak a kereteket rögzíti, a részletek már a minősített törvényekben jelennek meg, kisebb módosítási igény esetén elegendő lesz a minősített törvény szövegén változtatni, nem kell az alkotmányhoz nyúlni. Ilyen módon az alkotmány módosítások száma lényegesen kevesebb lehet, mint a minősített törvényt nem alkalmazó országokban. Megjegyzendő, hogy e megállapítás függ az alkotmány módosítás szabályozásától is az adott országban.

Ha a minősített törvényeket mindenekelőtt politikai szempontból releváns intézménynek (7.) tekintjük, a pártok közötti viszony változásairól kell szót ejtenünk.<sup>58</sup> A parlamentarizmus általános logikája értelmében a mindenkori parlamenti többségnek lehetősége van akarata érvényesítésére, a döntésekért viseli a politikai felelősséget. Ezzel

---

<sup>57</sup> KILÉNYI 1996, 110-124.

<sup>58</sup> Somogyvári István szóbeli közlése a vele 2016. október 27-én készített interjú során.

szemben az ellenzék arra törekszik, hogy a parlamenti viták során, vagy a nyomásgyakorlás különböző eszközei segítségével kontrollt gyakoroljon a kormánytöbbség hatalma felett. Nem törvényszerű, hogy a kormányoldal és az ellenzék álláspontja nagymértékben eltér egy adott kérdésben, de amennyiben ez így van, az ellenzék célja a kormány akarata érvényesítésének megakadályozása.

A minősített törvények esetében ettől eltérő mechanizmusok érvényesülnek. A kormányoldal számára minősített többség híján nélkülözhetetlen az ellenzék támogatása, ezért az előterjesztéseket olyan formában kell előkészíteni, hogy azok az ellenzék legalább egy része számára is vállalhatóak legyenek. Ehhez járul még az a tény, hogy a minősített törvények jelentősebbek az egyszerű törvényeknél, ezért ilyenkor egyébként is célszerű egyetértésre törekedni a politikai élet különböző résztvevőivel. A minősített törvényeknek tehát nem csak eljárási értelemben bonyolultabb az elfogadása az egyszerű törvényeknél, hanem előkészítésük is alaposabb körütekintést igényel. Gyakran többkörös politikai egyeztetések övezik egy-egy minősített törvény módosítását, ideális esetben ettől megfontoltabb törvényalkotás remélhető. A gyakorlatban persze a minősített törvények módosítása sokszor politikai alkuk tárgya. A politikai konszenzusteremtő funkciónál tehát arra fókuszálók, mennyiben változtatja meg a parlamentarizmus alapvető logikáját a minősített törvények beemelése, erősíti, vagy inkább gyengíti a szakmai mércék jelenlétét és az inkluzivitást a politikai folyamatokban. Ismét szükséges rámutatni, hogy a választási rendszer és a minősített törvények közti összefüggéseket szintén e körben vizsgálom.

A minősített törvények egy további értelmezés szerint az alapjogvédelem (8.) fontos eszközei, jól egészítik ki az alapjogvédő intézmények és szervezetek rendszerét.<sup>59</sup> E felfogás a spanyol modellt követő országok sajátja,<sup>60</sup> az Alaptörvény elfogadásáig Magyarországon is uralkodó volt ez a narratíva. A minősített törvények alapjogvédő funkciója abból ered, hogy általában e jogintézményt diktatórikus rendszerek bukását követően, a demokratikus átmenet elősegítése érdekében illesztik a nemzeti jogrendszerekbe. Ilyenkor a köztudatban a közelmúlt alapjog sértő gyakorlatai állnak, melyekkel szemben kiterjedt garancia rendszerre van szükség. Veszedelemes a

---

<sup>59</sup> 14/B/2002. AB határozat, ABH 2003, 1476.

<sup>60</sup>JCC no. 185/1995.



kormánytöbbségnek szabad kezét adni az alapjogokat érintő törvényi szabályozás megalkotásakor, hiszen a totalitárius rendszerek túlkapásai is korlátlan hatalmukból eredtek. Ezért lehet szükség az ellenzéknek állandó beleszólást biztosítani az alapjogokra vonatkozó törvényi szabályozás megalkotásakor.

A stabilan működő demokratikus rendszerben, ahol az alapjogokat a bíróságok, az alkotmánybíróság, továbbá ombudsmanok, hatóságok és civil szervezetek védik, ráadásul számos nemzetközi egyezmény is biztosítja ezek oltalmát, a minősített törvények előírása már nem tűnik elsődleges kérdésnek. További kockázati tényező a minősített törvények alapjogvédő szerepének túlságosan kiterjesztő értelmezése, hiszen elvileg szinte valamennyi szabályozás érinti az alapjogokat, tehát e logika mentén valamennyi minősített törvénnyel volna szabályozható.

Végezetül a minősített törvények jelentősen módosítják a fékek és ellensúlyok rendszerét (9.), különösen három vonatkozásban:

- A minősített törvények befolyásolják a kormány és az alkotmánybíróság közti hatalmi pozíciót, mivel az alkotmánybíróság dönthet vita esetén abban a kérdésben, hogy egy adott szabályozás minősített törvénybe, vagy egyszerű törvénybe foglalása megfelelt-e az alkotmányos követelményeknek. Ezzel egy új formális aspektusa nyílik meg az alkotmányossági felülvizsgálatnak, amely növeli az Alkotmánybíróság mozgásterét, de egyben erősíti átpolitizálódását. Ezek a tendenciák még erősebbek akkor, amikor az alkotmánybíróság valamennyi minősített törvény alkotmányosságát megvizsgálja azok kihirdetése előtt, mint Franciaországban.
- Komoly hangsúlyeltolódást tapasztalhatunk a kormány és a törvényhozás, illetőleg az ellenzék viszonyában a már említett folyamatok kapcsán.
- A hatalommegosztás harmadik vonatkozása az aktuális kormány és a jövőbeni kormányok közti kapcsolat, hiszen egy a jelenben minősített többséggel elfogadott törvény adottsággá válhat egy későbbi kormányzat számára, mely nem képes azon változtatni. Ez akkor még inkább szembetűnő, ha olyan közpolitikai tárgykörökhöz

kapcsolódik minősített többség, mint a nyugdíjrendszer, vagy az adórendszer alapvető szabályai.

Az egyes paradigmák vizsgálatát követően, *de lege ferenda* javaslataimat (10.) vázolom fel, melyek közül a legfontosabb a minősített többségű törvényalkotás körének szűkítése néhány alapvető intézményi tárgykörre. A sarkalatos törvény új koncepciója nézetem szerint hat-nyolc tárgykört foglalna magába.

Szükség lenne a törvényalkotási eljárás szabályainak fentebb említett módosításaira is. A sarkalatos törvényekre az általánosnál szigorúbb követelmények vonatkoznának a jogalkotásban való társadalmi részvétel tekintetében, a parlamentben pedig egy külön erre a célra létesített állandó bizottság is foglalkozna a sarkalatos törvényekkel. A sarkalatos törvények élesen elkülönülnének az egyszerű törvényektől, egy adott törvény csak sarkalatos, vagy egyszerű rendelkezéseket tartalmazhatna. Az Alaptörvény rögzítené, hogy a sarkalatos törvények az Alaptörvény alatt, de az egyszerű törvények felett helyezkednek el a jogforrási hierarchiában.

Emellett alkotmányi szinten pontosabban kellene rögzíteni azt, hogy egy minősített tárgykörbe pontosan milyen szabályok sorolhatók, illetve rendezni kellene a minősített törvények jogforrási jellegét is. Megfontolásra érdemes lehet a kötelező előzetes alkotmányossági felülvizsgálat francia mintára való átemelése: az érintett törvényeket hatályba lépésüket megelőzően kötelező lenne az Alkotmánybíróságnak megküldeni előzetes alkotmányossági felülvizsgálatra, erősítve ezzel a sarkalatos törvények alkotmányos védelmét.

Egy további lehetséges (bár megítélésem szerint nem követendő) irány a kétkamarás törvényhozás struktúrája, így a sarkalatos törvényeknek legalább két szűrőn kellene keresztül menniük.

Disszertációm végül a munkám eredményeként levont következtetések (11.) számbavételével zárom.

\*

Dolgozatom további célja, hogy helyes egyensúlyt találjon az elméleti és a gyakorlati megfontolások között. A minősített törvények elemzésekor gyakran csupán azok valóságban érvényesülő sajátosságaira összpontosít a szakirodalom, így az elméleti háttér tisztázása, az esetleges logikai buktatók kiküszöbölése kevesebb figyelmet kap. Ez a minősített törvények jelentős politikai szerepével állhat összefüggésben. A másik oldalról közelítve a problémát, nem helyes viszont a pusztán elméleti síkon mozgó gondolatmenetek túlságos előtérbe helyezése sem, hiszen a minősített törvények egy működő és folyamatosan változó alkotmányos rendszerben fejtik ki hatásukat. Ezért az egyes fejezetek felépítése során az elméleti alapozást követően gyakorlati példák segítségével igyekszem szemléltetni és alátámasztani a leírtakat.

Végezetül hangsúlyozni kívánom, hogy jelen munka nem a szakmai viták lezárására, a minősített törvényekhez kapcsolódó problémák eldöntésére vállalkozik. Éppen ellenkezőleg: arra törekszem, hogy hozzájáruljak a szakmai párbeszéd élénkítéséhez és új elemekkel gyarapítsam a minősített törvényekre épülő gondolkört. A *de lege ferenda* javaslatokat úgy fogalmaztam meg, hogy azok legalábbis megfontolhatóak legyenek egy alkotmányozási folyamat számára elsősorban Magyarországon, de akár külföldön is.

Az alapvetést követően a minősített törvények részletes vizsgálatához először a jogintézmény történetét, illetve legfontosabb modelljeit szükséges áttekintenünk, ezért dolgozatom érdemi részét ennek taglalásával kezdem.



# I.

## **A minősített törvények szerepe magyar és nemzetközi kontextusban**



# 2.

## A mai sarkalatos törvény koncepció és annak hazai előzményei

A történelmi támpontok keresésekor mindenekelőtt szükségesnek látszik rámutatni azokra a közjogtörténeti vonatkozásokra, melyek a kétharmados törvények jogrendszerbe történő beemelését közvetetten bár, de nem lebecsülendő mértékben inspirálták.

A rendszerváltás kapcsán előkerült kétharmados törvények gyökereit részben hazai hagyományainkban, részben határainkon túl kell keresnünk. Bár a minősített többség jelenlegi koncepciója ma is magán viseli annak a kornak jegyeit, melyben az Alkotmányba került, mégis több szempontból visszavezethető e többirányú alapra, e nélkül az alkotmányozó bizonyára más megoldást preferált volna. Mivel a későbbi érvelő fejezetekben már általánosságban vizsgálom a minősített többségű jogalkotás problémáját, sok esetben elvonatkoztatva az aktuális magyar fejleményektől, a történeti részt követően, e fejezet második felében tárgyalom az Alaptörvény által bevezetett sarkalatos törvény koncepciót, és az annak hátterében meghúzódó elméleti, valamint gyakorlati megfontolásokat.

### 2.1. Jogtörténeti sarkalatos törvények

A minősített többségű jogalkotás közvetlen előzményeit hiába keressük jogtörténetünkben, ilyen irányú tradícióink teljes hiányát kell megállapítanunk. Mégis bukkanhatunk olyan elemekre közjogunk fejlődésében, melyek témánk szempontjából

relevánsak. A történeti alkotmány egyik sajátja, hogy bizonyos részeit nem írott normák foglalják magukban, hanem azokat egyfajta alkotmányos szokás tölti meg tartalommal. Ennek megfelelően a magyar történeti alkotmány is nélkülözötte az egységes kartális alkotmányt, jogforrási rendszere távol állt mai hasonló fogalmunktól.<sup>61</sup> Az akkori jogforrási rend összetett voltát mutatja, hogy akár partikuláris normák is részét képezhették a történeti alkotmánynak. E rugalmas konstrukció a jogrendszer csúcsára a törvények szűk körét helyezte, melyek megalkotásuk módját tekintve semmiben sem különböztek az „egyszerű” törvényektől. Ezeket sarkalatos törvényként emlegették, és gyakorlatilag az Alkotmány részét képezték szélesebb értelemben véve most e fogalmat. *Werbőczy* nevesítette először a nemesség privilegizált státuszának alapját képező sarkalatos jogokat, mint a személyes szabadság, a királyi bíróság alá tartozás, az adómentesség és az ellenállási jog, mely jogokat az Aranybullából és az 1351-es törvényekből vette át, ekkor a sarkalatos jelző azonban még egyes jogintézményekhez, nem pedig törvényekhez kapcsolódott. *Szekfű Gyula* a sarkalatos törvények kifejezés használatának kezdetét a XVII. században jelöli meg.<sup>62</sup> *Zétényi Zsolt* „történeti alkotmány bibliája” az alaptörvények helyett a sarkalatos törvény szóhasználatát először az 1741. évi VIII. törvénycikkben szereplő kifejezésként jelöli.<sup>63</sup>

*Toldy Ferenc* így definiálja a sarkalatos törvény történeti fogalmát: „országos alkotmányunk sarkalatait tartalmazzák, az úgynevezett alaptörvények. [...] A fogalom logikai érvénye szerint azon végzemények volnának az alaptörvényneve alatt értendők, melyeken a birodalom alkotmánya föbbleg nyugszik, vagy is melyek ennek elveit és sarkalatos határozmányait foglalják magokban.”<sup>64</sup> *Marczali Henrik* ekként fogalmazott: „A constitúció jelentett egyes törvényt, - így használják már az Árpád-korban is – és megállapítást, de a törvényes állapot teljességének megállapítására nem használták. Először Biharmegye használja modern értelemben

<sup>61</sup> MEZEY Barna [2011]: „A Nemzeti hitvallás jogtörténeti elemei” in KUBOVICSNÉ BORBÉLY Anett [2011]: *Az új Alaptörvényről - elfogadás előtt. Tanulmánykötet az Országgyűlés Alkotmányügyi, igazságügyi és ügyrendi bizottsága által 2011. április 8-án azonos címmel megrendezett tudományos konferencián elhangzott előadások alapján* (n.i.: Budapest) 39.

<sup>62</sup> HÓMAN Bálint – SZEKFŰ Gyula [1936]: *Magyar történet. 3. kiad. V. könyv.* (Királyi Magyar Egyetemi Nyomda: Budapest) 170.

<sup>63</sup> ZÉTÉNYI Zsolt (szerk.) [2010]: *A történeti alkotmány. Magyarország ősi alkotmánya* (Magyarország Kultúrális Egyesület: Budapest) 109.

<sup>64</sup> TOLDY Ferenc [1861]: *A magyar birodalom Alaptörvényei. Az eredeti deák szöveg mellé vetett magyar fordítással, közjogtani segédkönyvül* (Királyi Magyar Egyetemi Nyomda: Buda) VI.



1786-ban. De még 1789-ben, sőt 1790 elején is túlnyomó a *fundamentalis constitutiones*, a sarkalatos törvények kifejezése.”<sup>65</sup> Ekkor még nem alakult ki a történeti alkotmány keretein belül az egységes alkotmányfogalom, sőt, *Hajnóczy József*<sup>66</sup> még az ilyen irányú kísérleteket is fölöslegesnek minősítette, az 1790-es országgyűlésen való felszólalásában mégis abban bízott, hogy az országgyűlés olyan alkotmányt hoz tető alá, amelyhez történeti és jogi alapanyagként fel lehet használni a törvénytárat.<sup>67</sup>

*Hajnóczy József* Magyarország országgyűléséről szóló értekezésében,<sup>68</sup> *Fényes Elek* Magyarország statistikája<sup>69</sup> és *Széchenyi István* Magyarország sarkalatos törvényei, s államjogi fejlődése 1848-ig<sup>70</sup> című munkájában kifejti, mit sorolnának az alaptörvények közé, mégsem alakult ki egységes értelmezése a sarkalatos törvények körének. Az azonban bizonyos, hogy a jogtörténeti sarkalatos tárgykörök némileg bizonytalan listája nem áll távol a minősített többség mai terrénumától.<sup>71</sup>

*Ferdinándy Géza* sorai is jól mutatják, hogy a nyilvánvaló különbségek dacára a sarkalatos törvény jogtörténeti fogalma mennyire közel áll ahhoz a problémakörhöz, melyet a kétharmados/sarkalatos törvények ma képviselnek. „Nálunk csak tartalmuk és nem a jogforrási hierarchiában elfoglalt helyük miatt emelték ki a sarkalatosnak (*leges cardinales*) nevezett törvényeket. A magyar alkotmány szerint törvény és törvény között formai szempontból különbség nincsen és mindegyik törvény, bármi legyen annak a tartalma és tárgya, újabb törvény által éppen úgy módosítható vagy megszüntethető, mint a hogy keletkezett.”<sup>72</sup> Véleménye szerint

---

<sup>65</sup> MARCZALI Henrik [1907]: *Az 1790/1-diki országgyűlés. 1. kötet* (A Magyar Tudományos Akadémia Kiadása: Budapest) 110.

<sup>66</sup> „Hajnóczy magasabb tudományos igénnyel elsőnek dolgozza fel a történeti magyar közjog rendszerét.” in CSIZMADIA Andor [1981]: *Jogi emlékek és hagyományok. Esszék és tanulmányok.* (Közgazdasági és Jogi Kiadó: Budapest) 229-244.; „az Emberi jogok deklarációjával próbálja összeegyeztetni a történeti magyar alkotmányt.” in HÓMAN 1936, 63.

<sup>67</sup> HAJNÓCZY József [1791]: „Magyarország Országgyűléséről és annak szervezetéről szóló közjogi értekezés” in *Hajnóczy József közjogi-politikai munkái* Sajtó alá rendezte: CSIZMADIA Andor [1958] (Akadémiai Kiadó: Budapest) 236-240.

<sup>68</sup> HAJNÓCZY 1791.

<sup>69</sup> FÉNYES Elek [1843]: *Magyarország statistikája* (n.i.: Pest) 1.

<sup>70</sup> SZÉCHENYI István [1864]: *Magyarország sarkalatos törvényei, s államjogi fejlődése 1848-ig* Gróf Széchenyi István hagyományaiból (Eggenberger Ferdinánd Akad. Könyvkereskedés: Pest) 168.

<sup>71</sup> Bővebben lásd HORVÁTH 2011b, 120-131.

<sup>72</sup> FERDINÁNDY 1902, 77.

leghelyesebb a *Pauler Tivadar* által felállított vezérelveket követni s az alaptörvények közé azokat sorozni:

- „a melyeket a törvényhozás olyanoknak nyilvánított vagy rájuk nagy nyomatékkal történt hivatkozása által ilyenekül jellemzett;
- a melyek az alkotmány alapelveit vagy lényeges intézményeit megállapító tartalmuknál fogva a többi törvények felett kiváló fontosságúak s ugyanazért tartalmuknál fogva alaptörvényeknek tekintendők”.<sup>73</sup>

A sarkalatos törvények lehatárolásában alapvetően két szempont jutott döntő szerephez: a szabályozási tárgykör és a kiemelt jelentőség. Az „egyszerű” törvények közül kiemelt szabályozás e két iránya sajátosan él tovább napjainkban: a kétharmados törvények túlnyomó része egészen az Alaptörvény megalkotásáig az állam és polgárai kapcsolatát érintette, míg az Európai Unióhoz (továbbiakban: EU) csatlakozást követően kétharmadossá tették azoknak a nemzetközi szerződéseknek a ratifikálását, melyek értelmében Magyarország egyes, Alkotmányból eredő hatásköreit a többi tagállammal közösen gyakorolja. A hivatkozott rendelkezések meghatározó volta ugyancsak olyan elem, mely a későbbiekben is éreztette hatását.

Kiterjedt elméleti vita zajlott az elmúlt három évtizedben arról, hogy egy törvényhozási tárgy kétharmadossá minősítése meddig terjed, hol van a határ az irányvonalat kijelölő lényegi normák és a részletszabályok között.<sup>74</sup> Erre a témára a későbbiekben térek majd ki részletesebben. Meg kell még jegyeznem, hogy a témák és az egyes rendelkezések megkülönböztetetté nyilvánítása nem történhet abszolút értékrend mentén, olyan szabályozás is bekerülhet, és be is kerül, melynek tényleges gyakorlati jelentősége csekély, ugyanakkor alapvető társadalmi viszonyok kimaradhatnak ebből a körből. Igaz ez mai jogrendszerünkre is, hiszen pl. a Polgári- vagy a Büntető Törvénykönyv sokkal jelentősebb szabályrendszert jelenít meg, mint

---

<sup>73</sup> FERDINÁNDY 1902, 78.; *Nagy Ernő Magyarország közbjoga* című munkájában ugyanígy vélekedik. NAGY Ernő [1905]: *Magyarország közbjoga (Államjog)* (Athenaeum Irodalmi és Nyomdai Részvénytársaság: Budapest) 11.

<sup>74</sup> „Egy állami szerv organizációját és működési alapelveit tartalmazó törvény nem azonos a szervezet hatáskörét megállapító törvényi szabályozással.” 26/1992. (IV. 30.) AB határozat, ABH 1992, 135, 143.; 1/1999. (II. 24.) AB határozat, ABH 1999, 25.

számos sarkalatos törvény. Az alkotmányerejű törvény koncepciójában az alkotmányhoz való közvetlen kötődés is fontos szerepet játszott, más kérdés, hogy ez a vonás a későbbiekben háttérbe szorult.

A sarkalatos törvények köre a történelmi alkotmányfejlődés lezárultáig folyamatosan bővült, a közjogi sorsfordulók kapcsán bekövetkező változásokat a törvényhozás rendre sarkalatos törvénybe iktatta. Így sarkalatosnak tekintették a kormányzói jogkört 1920-ban megállapító 1920. évi I. törvénycikket, vagy a második kamara visszaállításáról határozó 1926. évi XXII. törvénycikket is.

Amint látható, a kétharmados törvények távoli előzményeit ugyan felfedezhetjük történelmi alkotmányunkban, a sarkalatos törvények mai fogalmának jellemzői és többarcú volta azonban nem itt, hanem a rendszerváltás kapcsán tapinthatóak ki igazán, és ekkortól számíthatjuk e jogintézmény jelenlegi magyar modelljének érdemi formálódását is. Célszerűnek látszik ezért az előzmények mélyebb elemzését az elmúlt bő két évtized ilyen irányú fejleményeinek felelevenítésével folytatni.

## **2.2. Az alkotmányerejű törvények**

Az 1949-ben elfogadott Alkotmány nem tulajdonított nagyobb jelentőséget a minősített többség alkalmazásának, csupán az Alkotmány megalkotásához és módosításához írt elő kétharmados szavazatarányt,<sup>75</sup> de a gyakorlatban nem egyszer ez sem valósult meg. E helyütt ismét szükséges leszögezni, hogy az alkotmányozással szemben támasztott kétharmados szavazattöbbség követelménye nem tárgyalható együtt a törvényalkotás hasonló előírásával, így ezzel, illetve az Országgyűlést, mint alkotmányozót érintő kérdésekkel a továbbiakban csak érintőlegesen foglalkozom.

A kétharmados szabályozás igénye az 1989. évi történelmi körülményekből fakadt, s mint ilyen, az akkori aktuálpolitikai helyzetnek köszönhetette létrejöttét. Ez azonban bizonyára nem lett volna elegendő, szerepet játszottak ebben nemzetközi

---

<sup>75</sup> A Magyar Népköztársaság Alkotmánya 15. § (3) bekezdése szerint az alkotmány megváltoztatásához az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges. (Közlönyállapot, 1949. VIII. 20.)

példák, elsősorban a francia organikus törvények, illetve az osztrák alkotmányos rendszer, valamint ahogy láttuk, hazai jogtörténeti előképek is.<sup>76</sup>

1989-ben az Ellenzéki Kerekasztal tárgyalásain szakmai és ellenzéki politikai szereplők egyaránt felvetették, hogy egyes törvények részesüljenek fokozott védelemben az átlagoshoz képest. Egyrészt komolyan tartani lehetett attól, hogy a közelgő szabad választásokon az MSZMP képes lesz megszerezni a voksok túlnyomó többségét, mivel az egykori állampárt rendelkezett egyedül országosan kiépített szervezettel, széleskörű tagsággal és a felkészüléshez elengedhetetlen finansziális háttérrel. Ebben a helyzetben az ellenzék számára kulcsfontosságúnak látszott, hogy a törvények minél szélesebb köre esetében nyerjen beleszólást a jogalkotásba, gátat szabva így a többség túlhatalmának, akár a kormányozhatóság rovására is. Alátámasztotta e törekvést az is, hogy az új alkotmányos szabályozásban megfelelő egyensúlyra törekedtek az 1949-es eredeti szöveg túlzottan tömör voltával, valamint az indokolatlanul részletekbe menő szabályozással szemben, amelyre ugyancsak a megelőző évtizedek gyakorlata mutatott precedenst. Ez utóbbi kapcsán intő példa lehetett többek között az a korábbi megoldás, mely a minisztériumok felsorolását az Alkotmányba emelte,<sup>77</sup> a szöveg gyakori módosítását idézve elő, tovább rombolva az 1949-es Alkotmány addigra már amúgy is megtépzott tekintélyét. Az Alkotmányból ilyen megfontolások nyomán kimaradt szabályozás tekintetében viszont érvényesíteni akarták ugyanazokat a garanciákat, mint a konstitúció esetében, így a kétharmados többséget írták elő, és az új jogszabálytípus jellegének érzékeltetésére került be jogrendszerünkbe az addig ismeretlen alkotmányerejű törvény megnevezés.

E politikai elképzelésnek megfelelően került sor 1989 októberében az alkotmány módosítására: az Alkotmány meghatározta azokat a tárgyköröket, amelyek szabályozásához alkotmányerejű törvényre volt szükség.

Megjegyzendő, hogy Európa számos, elmúlt évtizedekben demokratizálódó országában megfigyelhetőek hasonló megoldások az átmenet zökkenőmentességének előmozdítására, a minősített többség ilyen széleskörű alkalmazásával azonban sehol sem

---

<sup>76</sup> Somogyvári István szóbeli közlése a vele 2016. október 27-én készített interjú során.

<sup>77</sup> KILÉNYI 1992, 2.

találkozunk. *Kilényi Géza* kiemeli, hogy az akkori alkotmányi szövegben összesen huszonhárom helyen volt utalás az alkotmányerejű törvényekre, de ezek közül kettő nem egy-egy meghatározott tárgykörre, hanem törvényhozási tárgyak egész sorára vonatkozott,<sup>78</sup> legfőképpen pedig az alapjogokat érintette. Az alkotmánymódosítás az alkotmányerejű törvények alkalmazásának célját az alkotmány tehermentesítésében jelölte meg, miszerint „nem lehet minden államjogi szempontból fontos kérdést az Alkotmányban szabályozni.”<sup>79</sup> Az alkotmányerejű törvények végleges koncepciója és megvalósult formája jól mutatja, hogy az eredendően hangsúlyozottan is alkotmányjogi kategória a körülmények következtében politikailag erőteljesen determinált jogintézménnyé vált, hiszen az akkori alkotmányerejű törvények köre két szempontból is eltért a mai kétharmados/sarkalatos törvényektől. Az Alkotmányhoz igazodó szabályozás jegyében a megkövetelt többség nem a jelen lévő, hanem az összes képviselő kétharmadát jelentette, így e tekintetben szigorúbb volt az 1989-es szabályozás a későbbiekénél. De eltérő volt abban is, hogy az akkori alkotmányerejű törvények köre nem esik egybe a mai minősített többséggel megalkotandó törvényhozási tárgykörökkel. Az akkori lista sokkal erőteljesebben operált az államszervezeti kérdésekkel, a bíróságoktól az Állami Számvevőszékig, az országgyűlési képviselők jogállásától a köztársasági elnökig, a rendvédelmi szervektől a különleges jogrendekig minden fontosnak ítélt közjogi kérdés alkotmányerejű törvényben kapott helyet. Szinte parttalanra tette e megoldás alkalmazási körét az, hogy nem taxatívve nevesítettek valamennyi fokozottan védett témát, hanem olyan elem került a felsorolásba, mely szerint minden alapvető jogot és kötelezettséget érintő szabályozást is alkotmányerejű törvényekbe kell foglalni. Ez olyan fokú kötöttséget jelentett volna a mindenkori kormányzat számára, mely a gyakorlatban komolyan veszélyeztette volna a rendszer működőképességét, hiszen a törvények jórészenek megalkotásához minősített többségre volt szükség. Az alkotmányerejű törvény kapcsán először érhető tetten a kétharmados többség alkalmazásának az az ambivalens jellege, mely a minősített többségű jogalkotásról való gondolkodást alapvetően meghatározza.

---

<sup>78</sup> KILÉNYI 1994, 206.

<sup>79</sup> Miniszteri indoklás az 1989. XXXI. törvény 10. §-ához (2. pont), idézi: PETRÉTEI József [1999]: „Törvények minősített többséggel” *Fundamentum* 1999/3. 109.

Terminológiai nehézségeinket fokozza, hogy ebben a korszakban mind jogtörténeti, mind mai jelentéstartalmától eltérő keretben bukkant fel a sarkalatos törvény fogalma. Azokat a törvényeket<sup>80</sup> illették e jelzővel, melyek a békés átmenethez kötődő jogszabályi háttérrel megteremtették.

A sarkalatos törvény ekkori kategóriáját nem témák szerinti lehatárolás, hanem egyes törvényeknek az átmenethez kötődő rendkívüli felértékelődése jelölte ki: „a „sarkalatos” jelző nem a minősített törvényhozási jellegre, hanem a törvények rendszerváltó jellegére utal.”<sup>81</sup> E vonatkozásban megállapíthatjuk, hogy nem vagy csupán nagyon áttételesen sorolható a mai sarkalatos törvény koncepció előzményei közé e kategória, így mélyebb elemzése itt nem látszik szükségesnek.

*Tölgyessy Péter* például nem írta le a sarkalatos törvények listáját, hanem az átmenet legfontosabb szabályozandó tárgyköreiből szól: „A közjogi reformok legelső feladata [...], hogy az állam itt és most szavatolja a társadalom jogát az önszerveződésre. A már hatályba lépett gyülekezési és egyesülési jogszabályokat ennek megfelelően azonnal ki kellene egészíteni a pártalapítás tényleges szabadságával. Egy új sajtótörvényben garantálni kellene a médium - ide értve például nem csak a nyomtatott sajtó, de a rádió, televízió - alapítás jogát. Mielőbb módosítani szükséges az államellenes bűncselekmények szabályozását. S rövidesen egy korrekt választási rendszert kellene jogszabályba foglalni.” Az említetteken felül *Tölgyessy* a kormányzat által szabályozni kívánt Alkotmánybíróság, köztársasági elnök és Állami Számvevőszék témakörét is „sarkalatosnak” tekintette.<sup>82</sup>

### 2.3. Kétharmados törvények

Abban a három évtizeddel ezelőtti politikai élet minden résztvevője egyetértett, hogy az alkotmányerejű törvények 1989 októberében alkotmányba foglalt rendszere hosszú távon fenntarthatatlan, mivel az ország kormányozhatóságának alapjait

---

<sup>80</sup> Bővebben lásd: ANTAL 2011, 20.

<sup>81</sup> ANTAL 2011, 5.

<sup>82</sup> KILÉNYI Géza (felelős szerk.) [1989]: *Emberi és állampolgári jogok. Alkotmányjogi Füzetek 2* (ÉGSZI: Budapest) 18-20.

fenyegeti.<sup>83</sup> A kialakult helyzet újragondolását ösztönözte az a fordulat is, hogy az 1990-es választásokon az újonnan alakult, rendszerváltó pártok szerezték meg a mandátumok többségét, így ők alakíthattak kormányt. Ebben a megváltozott konstellációban pedig az ellenzékben még vonzónak tűnő megoldás a felállítandó kormány akaratának keresztülvitelét lehetetlenítette el. Az alkotmányerejű törvény túlbujánzó kereteinek ésszerű mederbe terelése volt az MDF-SZDSZ-paktum egyik fő mozgató rugója, a megállapodásban sor került az alkotmányerejű törvény fogalmának alkotmányból való kiiktatására (s helyét a „kétharmados” törvények<sup>84</sup> kategóriája foglalta el),<sup>85</sup> valamint a minősített többséget igénylő tárgykörök listájának átírására. A paktum nyomán becikkelyezett 1990. évi XL. törvény az Alkotmányt módosítva<sup>86</sup> mintegy harminc jogszabály esetén követelte meg a minősített többséget. Soltész István meglátása szerint ezek az ún. kizárólagos törvényhozási tárgyak rendkívül erőssé teszik az Országgyűlés szerepét a jogalkotásban.<sup>87</sup>

Az ekkor megállapított szabályozás kisebb módosításokkal egészen 2011-ig hatályban maradt, kijelenthető tehát, hogy az 1990. évi XL. törvény egy relatíve működőképes modellt állított fel. Nem hozott gyökeres változást a kétharmados törvények körét illetően, két tekintetben azonban korrigálta a korábbi rendszert. Megszüntette a kétharmados tárgykörök felsorolásának nyitott jellegét, a túlzottan szélesen értelmezhető, alapjogokat érintő klauzula helyett tételesen számba vette azokat az emberi és állampolgári jogokat, melyek szabályozása minősített többséget igényel. Ez a módosítás kezelhetővé tette a kétharmados törvények körét, huszonhat ide tartozó tárgykört nevesítve.

---

<sup>83</sup> SZENTGÁLI-TÓTH Boldizsár [2017]: "A minősített többségű törvényalkotás Magyarországon a rendszerváltástól napjainkig" in CHRONOWSKI Nóra (et al.) (szerk.): *A szabadság szerető embernek Liber Amicorum István Kukorelli* (Gondolat: Budapest) 770-779.

<sup>84</sup> Az ún. kétharmados törvényeket először az Alkotmány 1989. október 23-án hatályba lépett módosítása emelte be a magyar jogrendszerbe. (Addig csak az Alkotmány elfogadásához és módosításához volt szükség ilyen többségre.) in SOLTÉSZ István [2010]: *Az Országgyűlés. Az Országgyűlés feladatai, szervezete és működése 1990-2010. Negyedik átdolgozott és bővített kiadás* (Parlamenti Módszertani Iroda: Budapest) 107.

<sup>85</sup> KILÉNYI 1992, 3.

<sup>86</sup> Az alkotmánymódosításhoz fűzött indokolás szerint a „szilárd parlamentáris rendszer kialakulása”, a „stabil kormányzati működés biztosítása” érdekében kellett megszüntetni az alkotmányerejű törvény kategóriáját. 66/1997. (XII. 29.) AB határozat, ABH 1997, 397.

<sup>87</sup> SOLTÉSZ 2010, 106.

A másik messze ható nívó az összes képviselő kétharmadának szinte minden esetben a jelen lévő képviselők kétharmadára módosítása. A változások jellegét kifejezve a minősített többséggel elfogadott törvények többé már nem képezték részét az Alkotmánynak, ennek megfelelően elhagyásra került az alkotmányerejű törvény kifejezés, helyére a kétharmados törvény került, mely nem e törvények alkotmányhoz való viszonyát, hanem a törvények között elfoglalt helyét helyezi előtérbe, mint erre az Alkotmánybíróság is rámutatott.<sup>88</sup>

Még egy olyan vonás figyelhető meg az 1990. évi XL. törvény kapcsán, melynek megemlítése nem mellőzhető. A minősített többséget igénylő törvények fentebb vázolt akkori rendszeréből kitűnik, hogy megkülönböztettek ún. „kis” és „nagy” kétharmados szabályozást. Az Alkotmány módosításának kérdésköre kívül esik vizsgálatom tárgyán, itt arra kívánom felhívni a figyelmet, hogy a Magyar Köztársaság címeréről és zászlajáról szóló törvény esetében az összes képviselő kétharmadának egyetértését írták elő, kétszintűvé téve ezzel a törvényekre vonatkozó kétharmados szabályozást.

Mintegy talányként jelenik meg, miért lett az alkotmányban nagy kétharmados törvénnyel szabályozandó tárgykör a címer és a zászló. Ennek magyarázata egyszerű. Sem a Nemzeti Kerekasztal tárgyalásokon, sem az MDF-SZDSZ-paktumban nem született megállapodás arról, mi legyen az ország új címere (koronás kiscímer vagy Kossuth-címer). Mivel ez az alkotmányban szabályozandó tárgykör, ezért nagy kétharmadot írtak elő. Amikor 1990 nyarán eldőlt, hogy a koronás kiscímer legyen, ez bekerült az alkotmányba. Ekkor kellett volna átírni az alkotmányt úgy, hogy a részletes szabályokat elegendő kis kétharmados (esetleg sima) törvényben elhelyezni. Ez elmaradt, egészen az Alaptörvény megszületéséig.

E megoldás később, 2002-ben az EU-csatlakozást előkészítendő tovább bővült a közös hatásgyakorlást meghatározó nemzetközi szerződés kihirdetésével. Ennek megfelelően az Alaptörvény a minősített többség e különösen erős formáját már csak az Alaptörvény megalkotására és módosítására, valamint a hatáskör-átruházással járó uniós szerződések ratifikálására tartja fenn.

---

<sup>88</sup> 66/1997. (XII. 29.) AB határozat, ABH 1997, 397.



A minősített többségű törvényalkotás 1990-ben kialakított keretei már néhány év elteltével komoly kihívással kerültek szembe, azzal, hogy 1994-ben az új kormányt az országgyűlési képviselők 72 %-a támogatta. Az ellenzék nem tudott alakítólag részt venni a törvényhozásban, lesöpörte a kétharmados „gőzhenger”, aminek a magyar alkotmányos rendszerben *Kukorelli István* különös jelentőséget tulajdonított.<sup>89</sup> Ebben a helyzetben lehetőség nyílhatott a kétharmados tárgykörökben a többség preferenciáit egyoldalúan tükröző jogszabályalkotásra. Több tényező eredményezte azt, hogy erre végül nem került sor. Az akkori kormányoldal irányítói elsődleges céljuknak a végleges Alkotmány kodifikálását tekintették, a jogrendszer mélyebb átformálását csak ezt követően tartották időszerűnek. Az akkori alkotmánykoncepciónak része volt a minősített többségű törvényalkotás új alapokra helyezése: csupán néhány kétharmados törvény maradt volna a magyar jogrendszerben, ezek az államszervezet alapvető kérdéseit rendezték volna. E kérdésben széleskörű konszenzus alakult ki és a pillanat alkalmas lett volna az átmeneti jogintézmény kiiktatására a konszolidálódó alkotmányos rendszerből. Ennek elmaradása az alkotmányozási folyamat kudarcából következett. Ez nem kis részben arra vezethető vissza, hogy a teljes alkotmány vonatkozásában hiányzott a politikai élet résztvevői közti kellő konszenzus, ilyen körülmények között pedig akadályozta a munkát az a megállapodás, mely a kétharmados többségre való tekintettel négyötödös szavazatarányt követelt meg az alkotmányozáshoz kapcsolódó eljárási döntések meghozatalánál. Ennél is nagyobb súllyal esett latba, hogy a kormánykoalíció partnerei között sem volt meg a kellő egyetértés. A sikertelen alkotmányozási kísérlet így összességében nem gyakorolt mélyebb hatást a minősített többségű jogalkotásra, az a rendszerváltás során kimunkált formában élt tovább.

A 2010-et megelőző három kormányzati ciklus nyugalmasabb időszaknak tekinthető a kétharmados törvények szempontjából, ez alatt a több mint tíz év alatt tapasztalhattuk meg igazán e konstrukció működését a parlamenti gyakorlatban. Az érintett jogszabályok módosítására viszonylag ritkán került sor, nagymértékű átdolgozásuk pedig elmaradt. A minősített többség természetéből következően a mintegy harminc törvény politikai alkufolyamatok tárgyává vált, az esetleges változtatásokat akkor lehetett keresztülvinni, ha sikerült támogatókat szerezni a mindenkori ellenzék

---

<sup>89</sup> KUKORELLI 2006, 155.

soraiból. Ennek következménye a fokozottabb stabilitás lett, de nem egy esetben a megfelelő konszenzus hiánya konzervált nem kellően kidolgozott, a gyorsan változó körülményekkel lépést tartani nem tudó szabályozást, mint az pl. az országgyűlési képviselők javadalmazása kapcsán történt: „[...] mindenki tudta, hogy elhibázott rendszer, mégis hallgatólagosan elfogadták a parlamenti erők.”<sup>90</sup> A leggyakoribb tényező, mely a pártokat összefogásra kényszerítette, a magyar politikával szemben megjelenő nemzetközi elvárás volt. A NATO-hoz és az EU-hoz való csatlakozás idézte elő több kétharmados törvény módosítását, vagy pl. ebben a szellemben került sor az európai parlamenti képviselők választásáról szóló, minősített többséghez kötött törvény elfogadására.<sup>91</sup> Ez utóbbi kapcsán érdemes felhívni arra a figyelmet, hogy bizonyos tárgyköröket annak ellenére tekintettek kétharmados többséggel elfogadandónak, hogy erről az Alkotmány semmilyen formában nem rendelkezett. Ilyen volt az Európai Parlamenti képviselők választásáról vagy a helyi önkormányzati képviselők jogállásáról szóló törvény.

Általános tendenciája a korszaknak a kétharmad terrénumának lassú bővítése. Ez már a második ciklusban megkezdődött, a kronológiai szempontok ellenére mégis indokoltnak tűnik az ilyen irányú lépések egységes tárgyalása. Olyan nagy jelentőségű tárgykörrel bővült a lista, mint a választási eljárás általános szabályai. Az EU-hoz történő csatlakozás nem hagyta érintetlenül a kétharmados törvények körét sem, sőt, az eredeti kétharmaddal elfogadandó normák sorát bővítette azzal, hogy a csatlakozási klauzulát magában foglaló 2/A. §-t az Alkotmányba illesztette,<sup>92</sup> és az ez alapján megalkotott, alkotmányos hatáskörök átruházásával járó nemzetközi szerződések ratifikálásához az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatát követelte meg. E megoldást az állami szuverenitás fokozott védelme és a demokratikus legitimáció indokolta.

A kétharmados törvények elmúlt két évtizedbeli sorsát elemezve nem hagyhatjuk figyelmen kívül azokat az elméleti síkon zajló vitákat, melyek főként az Alkotmánybíróság vonatkozó gyakorlatát meghatározták, s melyek jó részét csak az

---

<sup>90</sup> ANTAL 2011, 7.

<sup>91</sup> SOLTÉSZ 2010, 14-16.

<sup>92</sup> ANTAL 2011, 11.; 2002. évi LXI. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmányának módosításáról.

Alaptörvény kodifikációja rendezte végleg, vagy legalábbis a véglegesség igényével. Ezekkel a problémákkal az Alaptörvény elemzésekor, valamint az elméleti fejezetekben részletesen foglalkozom.

## **2.4. Az Alaptörvény főbb újdonságai**

A 2010-es kormányváltást követően elindult alkotmányozási folyamat három tekintetben jelentett mélyreható változást tárgyunk szempontjából:

- új terminológiát vezetett be,
- megváltoztatta a kétharmados törvényekre vonatkozó szabályozás keretét, valamint
- átszabta azoknak a törvényhozási tárgyaknak a körét, melyek az országgyűlési képviselők széleskörű egyetértését igénylik.

Az alábbiakban e három szempont mentén vizsgálom a változások irányát.

### **2.4.1. Terminológiai változás**

Egy átalakítás során a változások valódi irányát nem a terminológiai kérdések tükrözik, esetünkben sem a sarkalatos törvény elnevezés beépítése a lényegi elem. Célszerűnek látszik mégis e szóhasználat indokainak feltárása, mivel számos részletkérdés megvilágítását segíti, ezenfelül a különböző elnevezések jól jelzik azt is, hogy az egyes korokban mely jellegzetessége került előtérbe a minősített többséggel elfogadandó törvényeknek.

A sarkalatos törvény „rég-új” fogalmának „feléledését” az alkotmányozási folyamat egyik stádiumának köszönheti, amikor felvetődött annak lehetősége, hogy a leendő alkotmányban csak a legfontosabb rendelkezések kapjanak helyet, ún. „mag-alkotmány”<sup>93</sup> legyen, e szabályok kibontását sarkalatos törvények tartalmazzák, melyek azonban az Alkotmány szélesebb fogalmába beletartoznának. Ebben a konstellációban a sarkalatos törvény, valamint az alkotmányerejű törvény megjelölés is felvetődhetett,

---

<sup>93</sup> VARGA ZS. András [2010]: „Néhány gondolat Magyarország új Alkotmányáról” *Iustum Aequum Salutare*, VI. 2010/4. 21-25 [www.jak.ppke.hu/hir/ias/20104sz/21.pdf](http://www.jak.ppke.hu/hir/ias/20104sz/21.pdf)

előbbi mellett az döntött, hogy összhangban a Nemzeti Hitvallás és az Alapvetés *R) cikk* (3) bekezdés szellemiségével inkább utalt az 1945 előtti gyökerekre, szemben az alkotmányerejű törvénnyel, mely a rendszerváltás terméke volt. E logika alapján kétségtelenül megalapozottan lehetett helye a sarkalatos törvény terminológiának, az más kérdés, hogy a későbbiekben a magalkotmányt támogató álláspont kisebbségben maradt,<sup>94</sup> a sarkalatos törvény fogalma mégis bekerült az Alaptörvénybe. Az ebből eredő feszültséget Szalai András így vázolja: „A sarkalatos törvények a magyar történeti alkotmány olyan kiemelt fontosságú törvényei voltak, amelyek biztosították a *nemzet* szabadságát az uralkodó esetleges abszolutisztikus törekvéseivel szemben. Az Alaptörvény által ismert sarkalatos törvények viszont nem az államfő és a nemzet, hanem a kormánytöbbség és az ellenzék kapcsolatában értelmezhetőek.”<sup>95</sup>

Mégis talán akaratlanul is a jogtörténeti fogalomhoz nyúlt vissza az alkotmányozó, amennyiben a törvények egy speciális kategóriájáról beszélünk, melynek leválasztása más törvényekről közel azonos szempontok alapján történik, és részben hasonló eredményre is vezet. Szakítva az 1990-es logikával az Alaptörvény témákhoz köti a „sarkalatosságot”, nem pedig az azokat megjelenítő jogszabályokhoz, konkrét törvényekhez. Ez annyiban mutat vissza ilyen irányú tradícióinkra, hogy a sarkalatos törvények hagyományosan szabályozásuk tárgyánál fogva emelkedtek ki az egyszerű törvények közül. Ugyancsak ilyen elemnek tekinthető a lehatárolás másik ismérve, vagyis a benne foglalt rendelkezések különös jelentősége. 1945 előtt és ma is a sarkalatos törvények olyan normákat foglalnak magukban, melyek rendkívül jelentősek, a közjogi berendezkedést, sőt az egész jogrendszert behatárolják. Az más kérdés, hogy a szétválasztás vázolt két kiindulópontja sem a történeti alkotmány rendszerében, sem napjainkban nem érvényesül maradéktalanul.

A sarkalatos törvényt azért érdemes élesen elhatárolnunk a kétharmados, illetve az alkotmányerejű törvényektől, mivel a megnevezett jogintézmény eltérő sajátosságaira helyezik a hangsúlyt, és jól érzékeltetik tárgyunk interdiszciplináris

---

<sup>94</sup> Drinóczi álláspontja szerint a „mag-alkotmányról” szóló diskurzust már meghaladta az idő. Az alkotmányfejlődés európai tapasztalatai azt jelzik, hogy nem a rövid és tömör alaptörvény a kívánatos. in DRINÓCZI Tímea [2011]: „Az új alkotmány szabályozási elveiről” *Pázmány Law Working Papers* 2011/9. 12. [plwp.eu/evfolyamok/2011/129-2011-9](http://plwp.eu/evfolyamok/2011/129-2011-9)

<sup>95</sup> SZALAI 2011, 10.

jelleget. Az alkotmányerejű törvény megnevezés a minősített többséget az Alkotmány viszonylatában definiálja, vagyis azt az alkotmányjogi jelleget erősíti, mely a törvényi szabályozás terrénumába tartozó normákat megkülönböztetett védelemmel ruházza fel, mintegy kompenzálendő, hogy azok nem lehetnek részei az alkotmánynak.

A kétharmados törvény terminológia arra utal, hogy az MDF-SZDSZ-paktum kapcsán a politikai szempontok kerültek előtérbe, e jogintézményt mint a politikai konszenzus kikényszerítésének eszközét értelmezték, mely ésszerűnek tekinthető keretek között rendezte a kormányoldal és az ellenzék pozícióit a legfontosabb közjogi kérdésekben.

A sarkalatos törvény ezzel szemben historizáló jellegű, nem orientál bennünket azonban a minősített többség alkotmányjogi és politikai aspektusai között. Bár erre közjogi rendszerünkben még nem volt példa, az organikus törvény terminológia beemelése a nemzetközi példák fokozott szem előtt tartását sugallná.

E változatos szóhasználat ismét jól mutatja, hogy komplex jelenségről beszélünk, mely esetében többoldalú megközelítésnek van helye.

#### **2.4.2. A sarkalatos törvények koncepciója**

Az Alaptörvény kodifikációja kapcsán olyan többirányú paradigmaváltás zajlott le a minősített többség hazai alkalmazásával összefüggésben, mely számos elemet, köztük a vonatkozó korábbi alkotmánybíróági gyakorlatot megőrzött ugyan,<sup>96</sup> de több tekintetben mégis átdolgozta a kétharmados törvények koncepcióját.

Az Alaptörvény egyik legszembeűnőbb változtatása e téren a kétharmados törvényekre vonatkozó korábbi széttagolt szabályozás egységesítése, a vitatott kérdések tisztázásának kísérlete. Az Alkotmány nem tartalmazott egységes fogalmat a minősített többséggel elfogadandó törvényekre, minden egyes kétharmados tárgykör kapcsán külön írta elő a többségnek ezt a formáját. Ezzel szemben most az Alaptörvény *T) cikk* .(4) bekezdése így fogalmaz: „A sarkalatos törvény olyan törvény, amelynek elfogadásához

---

<sup>96</sup> 17/2013. (VI. 26.) AB határozat, ABH 2013. 583.

és módosításához a jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.” Ez a passzus új alapokra helyezi a minősített többségről való gondolkodást azzal, hogy koherens terminológiát hoz létre az érintett törvények megjelölésére. Hozzá kell tennünk, valóban csak most vált egységessé az ide sorolható jogszabályok köre azzal, hogy a törvények tekintetében a nemzetközi szerződéseket leszámítva megszűnik a minősített többség erősebb formája.<sup>97</sup>

Átalakult magának a minősített többségnek a telepítése is, mivel az új felfogás már nem jogszabályokban, hanem törvényalkotási tárgyakban gondolkodik. Az Alaptörvény nem úgy fogalmaz, hogy az állampolgárságról szóló törvény elfogadásához a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges,<sup>98</sup> hanem más oldalról közelíti meg a kérdést: az állampolgárságra vonatkozó részletes szabályokat sarkalatos törvény határozza meg.<sup>99</sup>

Ez azt is jelenti, hogy nem is maga a törvény sarkalatos, hanem a tárgykör, amit szabályoz, inentől kezdve pedig pontatlan maga a sarkalatos törvény megjelölés is, hiszen itt tulajdonképpen nem törvények, hanem egyes törvényi rendelkezések kapnak fokozott védelmet, melyek egy meghatározott témára vonatkoznak. Ez különösen kitűnik a már megalkotott sarkalatos törvények formájából, mivel ezeknek nem valamennyi rendelkezése minősül sarkalatosnak, minden ilyen jogszabály tartalmaz egy ún. sarkalatossági klauzulát, meghatározva a törvény kétharmados többséget igénylő részeit. Kissé összemosódik itt a törvény, illetve a törvényi rendelkezés fogalma, mivel az Alaptörvény sarkalatos törvényekről beszél, miközben a gyakorlatban a sarkalatosság a törvény meghatározott rendelkezéseihez kötődik. Mindazonáltal alighanem átláthatatlanná tenné e tanulmány terminológiáját, amennyiben a továbbiakban mellőzném a „sarkalatos törvény” fordulat használatát, így azt a tárgyalta ismeretében is alkalmazom. Akár olyan törvény is születhet, melynek csupán egy passzusa lesz sarkalatos, de az is előfordulhat, hogy ugyanabban a törvényben több sarkalatos tárgykörre vonatkozó szabályozás is helyet kap. Ez viszont lehetőséget kínálhat egy régóta húzódó elvi vita megválaszolására: a minősített többséggel történő jogalkotási

---

<sup>97</sup> Alaptörvény E) cikk (4) bekezdés.

<sup>98</sup> 1949. évi XX. törvény a Magyar Népköztársaság Alkotmányáról, 69. § (4) bekezdés.

<sup>99</sup> Alaptörvény G) cikk (4) bekezdés.

kötelezettség csak az adott téma lényegi, irányt kijelölő rendelkezéseit érinti, vagy a részletszabályokra is kiterjed? E tekintetben úgy tűnik, az Alaptörvény szembefordul a korábbi állásponttal és részben az alkotmánybíróági gyakorlattal. Az Alkotmánybíróság leszögezte, a kétharmados többség csak a meghatározott tárgykörök szabályozási irányának megalkotásakor köti a törvényhozót, részletkérdésekben elegendő lehet egyszerű többség is egy norma megalkotásához,<sup>100</sup> valamint az egyszer már kétharmados szintre emelt szabályozás többé egyszerű többséggel nem módosítható.<sup>101</sup>

Érdemes néhány gondolat erejéig a sarkalatossági záradékoknál időzni.<sup>102</sup> Ebben a felállásban az Alaptörvény szemben a korábbi Alkotmánnyal csak a kereteit jelöli meg a minősített többség alkalmazásának, a sarkalatos szabályozás valódi körét az egyes törvényekbe iktatott klauzulák jelölik ki, ezeket azonban feles többséggel fogadta el az Országgyűlés, és eredetileg nem minősülnek sarkalatos rendelkezésnek. A sarkalatossági klauzulákról ennek ellenére az Alkotmánybíróság kimondta, hogy ezek is sarkalatos rendelkezésnek minősülnek. Ez a bizonytalan helyzet mindenképpen alááshatja hosszú távon a minősített többség jogvédelmi funkcióját, mivel a mindenkori kormányoldal akár egyszerű többséggel is változtathat az Alaptörvény kínálta kereteken belül a sarkalatos rendelkezések körén, arra hivatkozva, hogy a klauzulák módosításához nincs szükség minősített többségre, így adott esetben egyoldalúan szűkítheti is a kétharmados szavazatarány terrénumát. A sarkalatossági klauzulák módosítása minden esetben megfelelő indítvánnyal megtámadható az Alkotmánybíróság előtt, ilyen módon a sarkalatos szabályozás terjedelméről vita esetén a korábbiakhoz hasonlóan továbbra is az Alkotmánybíróság jogosult dönteni.<sup>103</sup> Fennmaradt az a korábbi gyakorlat is, hogy a sarkalatos rendelkezéshez kötődő részletszabályok elfogadásához egyszerű többséggel is elegendő.<sup>104</sup>

Az Alaptörvény megkülönbözteti egymástól az alaptörvényt (mint valamiféle kartális alkotmányt) és a hozzá kapcsolódó sarkalatos törvényeket, mint az alaptörvényt kibontó és értelmező törvényeket. Másfelől leszögezi, hogy a sarkalatos törvény olyan

---

<sup>100</sup> 4/1993. (II. 12.) AB határozat ABH 1993, 48.

<sup>101</sup> 1/1999. (II. 24.) AB határozat ABH 1999, 25.; 55/2010. (V. 5.) AB határozat, ABH 2010, 366.

<sup>102</sup> 16/2015. (VI. 5.) AB határozat, ABH 2015, 363.

<sup>103</sup> 13/2013. (VI. 17.) AB határozat, ABH 2013, 440.

<sup>104</sup> 24/2016. (XII. 12.) AB határozat, ABH 2016, 560.

törvény, amelynek elfogadásához és módosításához a jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.<sup>105</sup> Az Alaptörvény egy törvényhozási tárgy kapcsán a sarkalatosság deklarálása mellett azt is hangsúlyozza, hogy az ide vonatkozó részletes, vagy alapvető szabályozást kell-e ilyen törvénybe foglalni. Ebből arra lehetne következtetni, hogy az alkotmányozó célja arra irányult, hogy a kétharmados jogalkotásra történő felhatalmazást kiterjesztően értelmezzék. A minősített többségű joganyag felduzzadásával mégsem kell számolnunk. Ezt előre vetíti a 22/2012. (V. 11.) AB határozat, mely az Alkotmánybíróság gyakorlatának továbbélését szavatolta. A felhatalmazás kereteiről való vitát csak úgy, mint korábban, az Alkotmánybíróság döntheti el, a különbség annyi, hogy a korábbi *actio popularis* helyett most már csak a kijelölt kezdeményezői kör indítványozhatja egy sarkalatossági klauzula alkotmányossági felülvizsgálatát. Azzal, hogy az Alaptörvény a sarkalatos rendelkezések módosítására általánosan előírja a kétharmados többséget, egyértelművé válik, hogy a kétharmados egyetértés nem csupán a szabályozás megalkotása, hanem módosítása esetén is követelmény. Mégis a jogrendszerben maradt két, a rendszer átláthatóságát jelentősen rontó tényező. Egyrészt a már tárgyalt sarkalatossági záradékok számos vita táptalajául szolgálhatnak. Másrészt kifejezetten zavaró volt e tekintetben a Magyarország Alaptörvényének Átmeneti Rendelkezései közé iktatott 28. cikk (5) bekezdés.<sup>106</sup> Ez egyrészt arra utalhat, hogy a sarkalatos tárgykörök listáját nem tekintették véglegesnek, az alkotmányozó lehetőséget kívánt biztosítani az ide sorolt joganyag bővítésére. Másrészt, ami kifejezetten problémás, hogy ugyan egy alkotmányinak tekinthető rendelkezésből eredő felhatalmazás alapján, de sarkalatos törvény és nem az Alaptörvény írhat elő bizonyos kérdésekben minősített többséget. A harmadik aggály azzal kapcsolatban merül fel, hogy a cikk megfogalmazása nem csak törvényi rendelkezések esetében teszi lehetővé kétharmados többség megkövetelését, hanem bármilyen, az Országgyűlés hatáskörébe tartozó döntésnél, ez akár egy határozatot vagy egy személyi döntést is magában foglalhat. A 28. cikk (5) bekezdésnek eredeti célját csak találgathatjuk, de több év távlatából visszatekintve kijelenthetjük, hogy bár kockázati faktort jelentett, e rendelkezés esetleges destabilizáló hatása végül is

---

<sup>105</sup> MEZEY 2011, 41.

<sup>106</sup> Alaptörvény 28. cikk (5) bekezdés: 2012. december 31-ig az Országgyűlés egyes döntéseinek meghozatalát sarkalatos törvény minősített többséghez kötheti.



nem érvényesült a jogrendszerben, a kifejezetten az Alaptörvény átmeneti rendelkezéseire köthető szabály pedig az Alaptörvény hatályba lépéséhez kötődő dokumentum alkotmánybírói megsemmisítésével végképp jelentőségét veszítette.<sup>107</sup>

Az Alkotmánybíróság több esetben foglalkozott a kétharmados törvények jogforrási hierarchiában elfoglalt helyével.<sup>108</sup> A testület következetesen képviselt álláspontja abban állt, hogy a kétharmados törvények nem alkotnak önálló jogforrási kategóriát, e tekintetben egyenrangúként kell kezelni valamennyi törvényt, ezt a megközelítést azonban több szakember sem tartja megalapozottnak.<sup>109</sup> Mint később részletesebben is látni fogjuk, e vonatkozásban a külföldi tapasztalatok sem egybevágóak: Franciaországban az organikus törvény önálló jogforrási szintet alkot,<sup>110</sup> Spanyolországban azonban az Alkotmánybíróság a törvények egyenrangúságát állapította meg.<sup>111</sup>

Az Alaptörvény nem rendezi megnyugtatóan ezt a kérdést, bár erős érvek hozhatóak fel amellett, hogy a sarkalatos törvények és a törvények viszonyát inkább a hatásköri, sem mint a hierarchikus elv határozza meg. A sarkalatos törvénnyel nem találkozunk a jogforrási hierarchiát rögzítő *T) cikk* (1) bekezdésében,<sup>112</sup> a *T) cikk* (4) bekezdés<sup>113</sup> pedig kifejezetten a törvény, mint egységes kategória egyik al csoportjaként jelöli meg azt, mely „csak” a megalkotására és módosítására előírt szavazatarányban tér el „egyszerű” társaitól. Ezzel az alkotmányozó tulajdonképpen az 1/1999. (II. 24.) AB határozat (ABH 1999, 25, 39.) indoklásából<sup>114</sup> merít, megőrizve a

---

<sup>107</sup> Somogyvári István szóbeli közlése a vele 2016. október 27-én készített interjú során.

<sup>108</sup> 4/1993. (II. 12.) AB határozat, ABH 1993, 48.; 53/1995. (IX. 15.) AB határozat, ABH 1995, 238.; 3/1997. (I. 22.) AB határozat, ABH 1997, 33.; 1/1999. (II. 24.) AB határozat, ABH 1999, 25.; 27/2008. (III. 12.) AB határozat, ABH 2008, 289.

<sup>109</sup> JAKAB 2001, 40-49.

<sup>110</sup> La décision n° 96-386, DC du 30 décembre 1996.

<sup>111</sup> JCC no. 101/1991; JCC no. 236-2007.

<sup>112</sup> Alaptörvény *T) cikk* (1) bekezdés: Általánosan kötelező magatartási szabályt az Alaptörvényben megjelölt, jogalkotó hatáskörrel rendelkező szerv által megalkotott, a hivatalos lapban kihirdetett jogszabály állapíthat meg. Sarkalatos törvény eltérően is megállapíthatja az önkormányzati rendelet és a különleges jogrendben alkotott jogszabályok kihirdetésének szabályait.

<sup>113</sup> Alaptörvény *T) cikk* (4) bekezdés: A sarkalatos törvény olyan törvény, amelynek elfogadásához és módosításához a jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.

<sup>114</sup> „A kétharmados törvényeket az Alkotmány csupán eljárási szempontból, a meghozatalukhoz szükséges minősített többséggel különbözteti meg az alapvető jogokra vonatkozó egyéb törvényektől; a minősített törvény a jogforrási hierarchiában nem áll a többi törvény felett.[...] (ABH 1993, 48, 63.)”

törvények egyenrangúságának elvét, a minősített többséget törvényalkotási eljárás alkotmányosságának feltételeként meghatározva.

Összességében azt állapíthatjuk meg, hogy a sarkalatos törvények új koncepciója az egyértelműsége és a pontosabb keretek megjelölésére törekszik, azonban kevés elmozdulás történt ebbe az irányba. Bizonyos lépések segítik a tisztán látást, mint a sarkalatos törvények jogforrási hierarchiában elfoglalt helyének explicit meghatározása, vagy az alkotmányos felhatalmazások pontosabb megfogalmazása. A rendszer fő vonásaiban mégis a korábbi kétharmados törvények megközelítését vette át, így nem képes a korábbi szabályozás problémáira érdemi választ adni. A szakirodalmat és az alkotmánybíróági gyakorlatot tekintve lényegében ugyanazokkal a kérdésekkel szembesülünk, mint az Alaptörvény megalkotását megelőzően.

#### **2.4.3. A sarkalatos törvények terrénuma**

A fentebb vázolt koncepció valódi lényegét és gyakorlati működését csak akkor érthetjük meg, ha szemügyre vesszük azt, konkrétan a törvények mely körére alkalmazza a minősített többséget az Alaptörvény, és miben tér ez el attól, amit korábban tapasztalhattunk. A minősített többségű jogalkotás terjedelme valamennyi ilyen megoldást alkalmazó országban kulcskérdés.

Az Alaptörvény tárgyunk szempontjából releváns passzusait átható fő irányvonal azonosításához a puszta számokat kell segítségül hívnunk: azaz a kétharmados többséget igénylő törvényhozási tárgyak számát kell összevetnünk. Nem célszerű itt kőbe vésett adatokkal operálnunk, mivel gyakran egyes témák kapcsán nehéz megállapítani tényleges jellegüket. Ennek igazolására álljon itt a Házzsabály esete, melynek megalkotásához kétharmados szavazattöbbség szükséges, mégsem tekinthető törvényhozási tárgynak, mivel az Alaptörvény nem ad támpontot, hogy törvény vagy országgyűlési határozat tartalmazza-e a törvényhozás működésére és ügyrendjére vonatkozó szabályokat. Ismert, hogy e két megoldás az Országgyűlésről szóló törvény megalkotásával egymás mellett él, elválasztva a törvényi és a határozati szintű házzsabályi rendelkezéseket. De a bizonytalanságot fokozza pl. az önálló szabályozó szervek létrehozását sarkalatos jogalkotáshoz kötő rendelkezés, mivel értelemszerűen az

ilyen szervek számától függ, hány minősített törvény megalkotását teszi ezen alaptörvényi rendelkezés szükségessé. Jelenleg két önálló szabályozó szerv létezik: a Nemzeti Média- és Hírközlési Felügyelőség, valamint a Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal.

Visszatérve a minősített többség korábbi és jelenlegi terrénumának összevetésére, azt mondhatjuk, hogy csupán a mennyiséget tekintve nagyságrendi változást nem eredményezett az Alaptörvény kodifikációja, a 2011 előtti és az új jogrendszerben egyaránt harmincnégy törvényhozási tárgy felett diszponál a kétharmad. Ez azt jelenti, hogy hazánkban továbbra is igen kiterjedt a minősített törvényi szabályozás terjedelme, nemzetközi összehasonlításban is.

Az eltolódást egyéb tekintetben érzékelhetjük: míg a rendszerváltás a kétharmados törvényekre, mint az alapvető jogok lényeges tartalmát és az államszervezet főbb vonásait stabilizáló eszközként tekintett, az Alaptörvény az előbbi jellegét e jogintézménynek háttérbe szorítja, a sarkalatos törvények sorában alapjogokat érintő alig található. Több szemszögből is górcső alá kell vennünk e megoldást, hogy megalapozottan állást foglalhassunk abban a kérdésben, jelent-e ez a paradigmaváltás többletkockázatot az alapjogvédelmi mechanizmus hatékony működésére. A magam részéről úgy vélem, önmagában a minősített többség elhagyása nem járna ilyen következményekkel, a jogszabályi környezet más változásait figyelembe véve azonban óvatosabban kell fogalmaznunk. A későbbiekben a minősített többség és az alapjogok kapcsolatáról bővebben lesz még szó, de néhány érvet már most előre bocsátok.

A kétharmados többséget igénylő törvények körének bizonyos irányú szűkítésével az alkotmányozó a parlamentarizmus logikájának gyakorlati érvényre juttatását segítené elő, melynek kívánatos voltára az Alkotmánybíróság is többször rámutatott.<sup>115</sup> A sarkalatosságot a magyar Alkotmánybíróság ma is kivételesnek tekinti.<sup>116</sup> Az a célkitűzés, hogy a mindenkor kormányzat kezét túlzottan gúzsba kötő jogintézmény alkalmazási körét szűkíteni kell, önmagában támogatónak látszik. Másrészről az állampolgárokat megillető alapvető jogok érvényesülése a jogállamiság

---

<sup>115</sup> Például: az 55/2010. (V. 5.) AB határozat, ABH 2010, 366.

<sup>116</sup> 27/2017. (X. 25.) AB határozat, ABH 2017, 567.

olyan immanens alkotórésze, mely esetében okkal vetődhet fel e jogintézmény alkalmazása. Az „alapjogi kétharmad” visszaszorulásával e jogintézmény két szabályozási irányának viszonylagos egyensúlya is megbomlott, az Alaptörvény az intézményvédelmi aspektusokat helyezi előtérbe. A nemzetközi összehasonlításból kitűnik és a következő fejezetben részletesen elemzem, hogy e lépéssel az alkotmányozó távolodott a spanyol modelltől és a francia megoldáshoz közelített (noha a reformot nem ez a modellváltás ösztönözte).

A sarkalatos törvények vizsgálatakor abból kell kiindulnunk, hogy kétharmados kormánytöbbség híján egy törvény megalkotásának az országgyűlési képviselők kétharmadának egyetértéséhez kötése az adott kérdésben a mindenkori kormányerők és az ellenzék közti egyetértést vagy legalább együttműködést feltételez. Ezért a sarkalatos törvényeket úgy kell szemügyre vennünk, hogy adott esetben megtörténhet, hogy e négyéves ciklus végét követően azok módosítására hosszú időn keresztül nem lesz reális esély. E kontextusba helyezve a problémát az alapjogok kivétele a sarkalatos körből nem látszik kifogásolhatónak.

A sarkalatos törvénybe emelés, mint arra az Alkotmánybíróság is rámutatott, eltérően befolyásolja a közjogi intézményrendszer, valamint az ide került alapjogok sorsát. Az államszervezetet rögzítő normák esetében a stabilitás, illetve a széleskörű konszenzus az a két elem, mely felveti e megoldás alkalmazását ezeken a területeken.

Nagy jelentősége van annak, hogy az állami intézmények mely köre felett diszponál a kétharmad, részben azért, mert az adott szervek alkotmányos jelentőségét, államszervezetben betöltött szerepét húzza alá e tény, másrészt a vonatkozó szabályozás bizonyos mértékű állandóságát vetíti előre. Ennek eredeti funkciója a sarkalatos törvények kapcsán általánosságban kifejtettekhez igazodik, kiegészülve azzal, hogy ez a megoldás az intézmények független státuszának és hatékony tevékenységének fontos garanciája is egyben. Így az önálló szabályozó szervekről szóló jogszabályok nevesítése sarkalatos tárgykörként az ide tartozó állami szervek körének számottevő bővülését hozhatja.

A sarkalatos törvények körét számba véve szembeötlő egy merőben új, bár nem előzmények nélküli jelenség: bizonyos közpolitikai, policy jellegű tárgykörök is bekerültek a minősített többséget igénylő jogszabályok sorába. A családok védelmére,<sup>117</sup> a termőföldek megszerzésére,<sup>118</sup> az adórendszerre és a nyugdíjrendszerre<sup>119</sup> vonatkozó szabályozás immár sarkalatos törvényekben kap helyet, bár már korábban is kétharmadosnak számított a honvédelmi, vagy a rendőrségi törvény. Ez utóbbi két eset azért érdemel külön figyelmet, mert nem követhetjük nyomon azokat a szempontokat, melyek alapján a sarkalatos törvények kijelölésre kerültek. E tárgykörök sem a közjogi berendezkedéshez, sem az alapjogvédelemhez közvetlenül nem köthetők, legfeljebb az alapjogokra gyakorolt közvetett hatással magyarázhatnánk sarkalatos jellegüket. A problémát itt az jelenti, hogy ha ezt a logikát elfogadjuk, szinte valamennyi törvény minősített többséghez lenne köthető az alapjogokra gyakorolt hatására tekintettel, végső soron pedig a demokrácia kiüresíthető.<sup>120</sup> Komolyan tartani lehet attól is, hogy a kétharmados követelmény miatt a jogalkotás nem lesz képes lépést tartani a folyamatosan mozgásban lévő társadalmi környezet e területekkel szemben támasztott újabb és újabb szabályozási elvárásaival. Az adórendszer és a nyugdíjrendszer olyan szegmensei a társadalomnak, melyek általában mélyrehatóan átszervezésre kerültek minden kormányváltást követően. Nem ide tartozik annak vizsgálata, hogy e két terület sarkalatos törvényben való szabályozásának milyen hosszú távú politikai, társadalmi következményei lehetnek, itt csupán annyit szögezek le, hogy a minősített többség ezekben az esetekben a közelmúltban eszközölt változások konzerválásának igényét jelzi. Ezek a közpolitikai tárgykörök később a minősített szabályozás terjedelmének tárgyalásakor is fontosak lesznek számunkra.

Az adórendszerre vonatkozó szabályozás kapcsán kívánom felhívni a figyelmet arra, hogy itt a minősített többséget az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdésével<sup>121</sup> együtt olvasva kell megítélni. Ez azt jelenti, hogy az adórendszert

---

<sup>117</sup> Alaptörvény L) cikk (3) bekezdés.

<sup>118</sup> Alaptörvény P) cikk (2) bekezdés.

<sup>119</sup> Alaptörvény 40. cikk.

<sup>120</sup> Opinion no. 621/2011 of the Venice Commission, point 24.

<sup>121</sup> Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdés: Mindaddig, amíg az államadósság a teljes hazai össztermék felét meghaladja, az Alkotmánybíróság a 24. cikk (2) bekezdés b)-e) pontjában foglalt hatáskörében a központi költségvetésről, a központi költségvetés végrehajtásáról, a központi adónemekről, az illetékekről és járulékokról, a vámokról, valamint a helyi adók központi feltételeiről szóló törvények Alaptörvénnyel való

rögzítő sarkalatos törvény kapcsán az Alkotmánybíróság a felülvizsgálati jogkörét csak korlátozottan gyakorolhatja.<sup>122</sup> Ez a helyzet rámutat egy olyan problémára, mely előrevetíti a minősített többség magyar modelljének későbbiekben tárgyalandó garancia jellegét, pontosabban annak ambivalens voltát. Olyan rendelkezések vannak mostani jogrendszerünkben, melyek utólagos vizsgálatára vagy a belőlük származó vélt vagy valós jogsérelmek orvoslására hazai keretek között nincs lehetőség, a panaszosok csak nemzetközi fórumok, elsősorban az Európai Emberi Jogi Bíróság előtt kereshetik igazukat. Az eddig eltelt néhány év gyakorlata alapján feltételezhető, hogy az alaptörvényi korlátozásnak csekély gyakorlati jelentősége lesz, mivel az Alkotmánybíróság megfelelő értelmezéssel rendkívül szűk térre szoríthatja alkalmazását. A 37. cikk (4) bekezdésének inkább a szellemisége aggályos, ugyanis a minősített többségű törvényalkotás szűkítése csakis egy megfelelő kontrollt biztosító intézmény, jelen esetben a teljes jogrendszerre kiterjedő felülvizsgálati jogosultsággal rendelkező Alkotmánybíróság működése mellett engedhető meg. Egy olyan helyzetben, mint ami az adótörvények kapcsán kialakult, a kétharmados többség megkövetelése teljes mértékben visszajára fordul, és garancia helyett akadályként fog viselkedni. Olyan szabályrendszer fennmaradásának eszközévé válik, melynek módosítására nincs reális esély, alkotmányosságának elbírálására pedig nincs mód.

Még egy, a tárgyaltnál csekélyebb jelentőségű problémára kell itt kitérni, az állami kitüntetések tartalmazó sarkalatos törvény esetére. Itt inkább logikailag nehéz megragadni, miért emelte az alkotmányozó e tárgykört a minősített többség sáncain belülre. E téma hagyományosan nem tartozik az elsődleges közjogi kérdések sorába, és politikailag sem látszik olyan súlyúnak, mely ezt a szigorítást megkövetelné. Ráadásul, mivel kifejezetten egy adott politikai struktúrához szorosan kötődő területről van szó, gyakran még törvény sem rendelkezik róla, így különösen nehéz mit kezdeni sarkalatos törvénybe való beemelésével.

---

összhangját kizárólag az élethez és az emberi méltósághoz való joggal, a személyes adatok védelméhez való joggal, a gondolat, a lelkiismeret és a vallás szabadságához való joggal vagy a magyar állampolgársághoz kapcsolódó jogokkal összefüggésben vizsgálhatja felül, és ezek sérelme miatt semmisítheti meg. Az Alkotmánybíróság az e tárgykörbe tartozó törvényeket is korlátozás nélkül jogosult megsemmisíteni, ha a törvény megalkotására és kihirdetésére vonatkozó, az Alaptörvényben foglalt eljárási követelmények nem teljesültek.

<sup>122</sup> 40/2012. (XII. 6.) AB határozat, ABH 2012, 229.

E szempontok alapján úgy vélem, a sarkalatos törvények körének kijelölését nem ítéltük meg egyoldalúan, az általános aspektusok figyelembe vétele mellett az egyes konkrét esetekben olyan egyedi körülményeket is mérlegelnünk kell, melyek az adott döntés hosszú távú következményeit árnyalhatják. A szűkítésre vonatkozó törekvésekkel és azok irányával alapvetően egyet lehet érteni, a realizálódott kiterjesztés ezzel szemben nehezen magyarázható, olyan területekre alkalmazza a minősített többséget, melyek nincsenek összhangban e jogintézmény eredeti funkcióival.

A későbbi fejezetekben még számos esetben utalok majd a minősített többségű jogalkotás hazai történetére, itt a fő fejlődési irányt vázoltam csupán fel. Folytatva a sarkalatos törvények elemzésének megalapozását, a következőkben a releváns külföldi modelleket veszem sorra.





# 3.

## Nemzetközi összehasonlítás

### 3.1. Történelmi támpontok

A magyar történelmi háttér felvázolását követően a jelenlegi sarkalatos törvény modell közvetett előzményeiként a külföldön alkalmazott organikus törvényekről szükséges szót ejteni. Franciaország, Spanyolország és Magyarország a minősített törvények három jelentős modelljét képviseli. Az említett probléma azonban nemcsak e három országot érinti, hanem számos más államot is világszerte. Szembetűnő, hogy a minősített törvényeket alkalmazó országok többségében kétkamarás törvényhozás működik, ilyenkor a minősített többségi követelmény elsősorban abszolút többséget (az összes képviselő többsége) jelent a jelenlévő képviselők több mint felének egyetértése helyett. Ez alól csak néhány ország jelent kivételt, Magyarország mellett a kétharmados, illetve háromötödös többségre épülő szabályozást csak olyan távoli, követendő mintának aligha tekinthető alkotmányos rendszerekben alkalmaznak, mint például Chile, a Dominikai Köztársaság, Elefántcsontpart, Guinea, vagy a Zöldfoki-szigetek.<sup>123</sup>

Rátérve a külföldi történelmi támpontokra, a minősített törvények modernkori fejlődése 1958-ban kezdődött, az V. Francia Köztársaság Alkotmányával.<sup>124</sup> Afrika dekolonizációját követően francia hatásra számos a frankofón jogcsaládba tartozó afrikai ország<sup>125</sup> alkalmazza ezt a megoldást. Jelenleg huszonnégy afrikai ország

---

<sup>123</sup> Chile Alkotmányának 63. cikke [1980. október 21.]; a Dominikai Köztársaság Alkotmányának 112. cikke [2015. június 13.]; Elefántcsontpart Alkotmányának 71. cikke [2016. november 8.]; Guinea Alkotmányának 83. cikke [2010. május 7.]; a Zöldfoki-szigetek Alkotmányának 73. cikk (3) bekezdése és 87. cikk (2) bekezdés b) pontja [1980].

<sup>124</sup> Franciaország Alkotmányának 46. cikke, 1958. október 4.

<sup>125</sup> DAVID René [1964]: *Les grands systemes de droit contemporains* (Dallos: Paris) 630.

alkotmányában találhatunk minősített törvényeket: Algéria, Angola, Benin, Burkina Faso, Burundi, Csád, Dzsibuti, Egyenlítői-Guinea, Elefántcsontpart, Gabon, Guinea, Komore-szigetek, Kongói Demokratikus Köztársaság, Kongói Köztársaság, Közép-Afrikai Köztársaság, Madagaszkár, Marokkó, Mauritánia, Niger, Ruanda, Szenegál, Togo, Tunézia, Zöldfoki-szigetek.<sup>126</sup> A minősített törvények elterjedésének második hulláma a spanyol és a portugál diktatúrák bukásához kötődik.<sup>127</sup> A minősített törvény mindkét ország alkotmányába bekerült, később pedig több latin-amerikai ország is követte a példát, mint Chile, a Dominikai Köztársaság, Ecuador, Panama, Peru, vagy Venezuela.<sup>128</sup> Végül a minősített törvények elterjedésének harmadik hullámaként a jogintézmény a magyar, a román és a moldáv<sup>129</sup> alkotmányos rendszer részévé vált a demokratikus átalakulást követően. Az egykori Szovjetunió néhány tagállamában is elfogadtak a minősített törvényhez közel álló konstrukciókat, ezek azonban ma már nincsenek hatályban.

A törvényeken belüli jelentőség alapján lehatárolt speciális alkategória elkülönítésének gondolata a XVIII. századig nyúlik vissza, amikor egyes országokban a jogtudomány megkülönböztette az alkotmányos erővel és jelentőséggel bíró törvényeket az egyszerű törvényektől. Ez a megközelítés erős hatást gyakorolt az akkori alkotmányozási folyamatokra is. A brit alkotmányos rendszer elhatárolta azon törvények

<sup>126</sup> Algéria Alkotmányának 123. cikke [1996. május 15.]; Angola Alkotmányának 166. cikk (2) bekezdés b) pontja és 169. cikk (2) bekezdése [2010. január 21.]; Benin Alkotmányának 97. cikke [1990. december 2.]; Burkina Faso Alkotmányának 155. cikke [1991. június 2.]; Burundi Alkotmányának 175. cikke [2005. február 28.]; Csád Alkotmányának 127. cikke [1996.]; Dzsibuti Alkotmányának 66. cikke [1992.]; Egyenlítői-Guinea Alkotmányának 104. cikke [1991.]; Elefántcsontpart Alkotmányának 71. cikke [2016. november 8.]; Gabon Alkotmányának 60. cikke [1991.]; Guinea Alkotmányának 83. cikke [2010. május 7.]; a Komore-Szigetek alkotmányának 26. cikke [2001. december 23.]; a Kongói Demokratikus Köztársaság Alkotmányának 124. cikke [2006. február 18.]; a Kongói Köztársaság Alkotmányának 125. cikke [2001.]; a Közép-Afrikai Köztársaság Alkotmányának 52. 70. 73. 77. 80. 85. 87. 89. 92. 93. 99. 101. 102. 103. és 105. cikke [2004. december 27.]; Madagaszkár Alkotmányának 88. és 89. cikke [2010. november 14.]; Marokkó Alkotmányának 85. és 86. cikke [2011. július 1.]; Mauritánia Alkotmányának 67. cikke [1991. július 12.]; Niger Alkotmányának 131. cikke [2010. október 31.]; Ruanda Alkotmányának 73. cikke [1991.05.30.]; Szenegál Alkotmányának 78. cikke [2001. január 7.]; Togo Alkotmányának 92. cikke [1992. október 14.]; Tunézia Alkotmányának 65. cikke [2014. január 26.]; a Zöldfoki-szigetek Alkotmányának 73. cikk (3) bekezdése és 86. cikk (2) bekezdés b) pontja [1980].

<sup>127</sup> Portugália Alkotmányának 169. cikk (2) bekezdése [1976. április 2.]

<sup>128</sup> Chile Alkotmányának 63. cikke [1980. október 21.]; Ecuador Alkotmányának 133. cikke [2008. szeptember 28.]; Venezuela Alkotmányának 203. cikke [1999. december 20.].

<sup>129</sup> Moldova Alkotmánya (1994. 07. 29.) 61. cikk (2) bekezdés, 63. cikk (1) és (3) bekezdés, 70. cikk (2) bekezdés, 72. cikk (1) (3) és (4), bekezdés, 74. cikk (1) bekezdés, 78. cikk (2) bekezdés, 80. cikk (3) bekezdés, 97. cikk, 99. cikk (2) bekezdés, 108. cikk (2) bekezdés, 111. cikk (1) és (2) bekezdés, 115. cikk (4) bekezdés, 133. cikk (5) bekezdés.

többé-kevésbé koherens körét, melyek alkotmányos dokumentumnak tekintendők.<sup>130</sup> Ezeket a törvényeket az általános törvényhozási eljárás szabályai szerint fogadták el, a jogtudomány, a joggyakorlat és a közfelfogás azonban olyan többlet jelentőséget tulajdonított nekik, mely kiemelte azokat az egyszerű törvények sorából. Ez a példa jól mutatja azt is, hogy a minősített törvények körét nem minden esetben explicit alkotmányos rendelkezések jelölik ki. Az angol és a magyar alkotmányfejlődés eltérései nyilvánvalóak, annyit mégis leszögezhetünk, hogy az angol alkotmányi erővel bíró törvények rendszere áll legközelebb jogtörténeti sarkalatos törvényeinkhez. A két koncepció időben is nagyjából párhuzamosan alakult ki, a XV-XVI. században jelentek meg e gondolat csírái, majd a XVIII. században különült el végleg a sarkalatos törvények köre az egyszerű törvényi normáktól. Hasonlóság abban is mutatkozik, hogy az angol alkotmányos törvények körét sem határozza meg egyetlen írott jogforrás sem, az csupán a közfelfogáson alapul és az egyes szerzők nézetei nem feltétlenül esnek egybe.<sup>131</sup>

A történelmi alkotmányfejlődés eredményeként kialakult angol és magyar minősített törvények létrejöttét követően a XIX. században a minősített törvény gondolata háttérbe szorult, egyetlen példaként a francia III. Köztársaságot említhetjük meg, mint egy rendkívül speciális esetet. Franciaországban 1791-től kezdve egymást gyorsan követő alkotmányok váltakoztak, főként azért, mert mindegyik közjogi berendezkedésből hiányzott a stabilitás. *III. Napóleon* bukását követően Franciaország különösen nehéz helyzetbe került, az ország jelentős részét a fővárossal együtt német csapatok szállták meg, miközben a belső megosztottság is felerősödött, mely a párizsi kommun kikiáltásában csúcsosodott ki. A rendkívül feszült kül- és belpolitikai helyzet, továbbá a megelőző évtizedek forradalmak szülte alkotmányainak gyors bukása inkább a

---

<sup>130</sup> LEYLAND Peter [2012]: *The Constitution of the United Kingdom: a Contextual Analysis Oxford* (Hart Publishing: Portland) 25-42.

<sup>131</sup> A szakirodalom, és a joggyakorlat alapján jelenleg a következő dokumentumokat tekintik Nagy-Britanniában alkotmányos erővel bíró jogforrásnak:

- ✓ a Magna Carta Libertatum [1222];
- ✓ a Bill of Rights [1658];
- ✓ a Habeas Corpus Act [1689];
- ✓ az Act of Settlement [1701],
- ✓ a két Parlamentről szóló törvény [1911 és 1949];
- ✓ az Európai Unióhoz való csatlakozásról szóló törvény [1973];
- ✓ a Legfelsőbb Bíróság felállításáról szóló törvény [2005];
- ✓ New Bill of Rights [2016].

kiérlelt alkotmányozási folyamat irányába terelte a francia politikai élet résztvevőit. Konszenzus hiányában új alkotmány kodifikálása helyett ideiglenes jelleggel három organikus törvényt alkottak az alkotmányos berendezkedésről. Az első két francia köztársaság rövid életű volta, továbbá a királyság első bukása óta tapasztalható zavaros politikai viszonyok a monarchia visszaállítására sarkallták a francia politikai elitet. Miután kiderült, hogy a monarchia visszaállítása és a Bourbonokkal való együttműködés nem lehetséges, ezek az organikus törvények a gyakorlatban alkotmányi rangra emelkedtek.<sup>132</sup> Sajátos történelmi véletlen, hogy az állandóság igényével készített francia alkotmányok egész sora tűnt el néhány évet követően, míg a kifejezetten átmenetinek szánt III. Köztársaság minden hibájával együtt a modernkori francia történelem ez idáig legmaradandóbb berendezkedésének bizonyult.

### 3.2. Az organikus törvények a francia V. Köztársaság alkotmányában

Mivel Franciaországban az elmúlt két évszázad alkotmányfejlődése során többször is előkerült a minősített törvényhez hasonló koncepció,<sup>133</sup> nem meglepő módon ez az ország illesztette először a minősített törvényeket alkotmányos rendszerébe 1958-ban. Az organikus törvény alkalmas eszköznek bizonyult a törvényhozás szerepének gyengítésére és a hatalommegosztás kontúrjainak megváltoztatására. Az organikus törvények alkotmányba emelését a történelmi háttér felidézése nélkül nehezen lehet megérteni. A francia III. Köztársaság bukását követően a Vichy rezsim és a megszálló német hadsereg közös rémuralma következett, majd 1946-ban az új alkotmány elfogadásával létrejött a IV. Köztársaság. Ezekben az években Franciaország szinte permanens politikai válsággal nézett szembe, az egymást követő kormányok nem tudták kezelni az égető társadalmi és gazdasági problémákat, így hamar elveszítették a törvényhozás bizalmát. Mivel a Parlament egyszerű bizalmi szavazással meneszthette a kormányt a bizalom megvonásával a hatalommegosztás súlypontja a parlament irányába tolódott el. A parlamentben azonban folyton változó erőviszonyok uralkodtak, a kormányok pedig a parlamenti játszmákhoz igazodóan néhány hónaponként cserélődtek. A politikai rendszer belső hibáit az állandósuló gyarmati konfliktusok csak tovább

---

<sup>132</sup> POURHIET Anne-Marie le [2007]: *Droit constitutionnel* (Economica: Paris) 233-243.

<sup>133</sup> CAMBY 1998, 1686.

mélyítették. A II. világháború lezárását követően a franciák előbb Indokinában keveredtek elhúzódó háborúba a függetlenségükért harcoló helyi erőkkel, majd innen való kivonulásukat követően Algériában kellett fegyveresen fellépniük uralmuk megtartása érdekében. Algéria ezer szállal kötődött a francia anyaországhoz, így a francia közvélemény nem volt hajlandó belenyugodni az észak-afrikai ország elszakadásába. Ugyanakkor a kevés eszközzel rendelkező kormányok képtelenek voltak a katonai helyzet kézben tartására, így a hadsereg és a kormány közti szakadék is elmélyült.

Ebben a rendkívül feszült helyzetben a politikai elit *de Gaulle* tábornokhoz, a II. világháború idején a németek ellen kibontakozó francia ellenállás vezetőjéhez fordult, aki megbízást kapott egy stabil alkotmányos rendszer kialakítására. *De Gaulle* katonaként és a hatalmi központosítás híveként erős kézzel fogott hozzá feladata végrehajtásához. *De Gaulle* tábornok legalább négy megfontolást tartott szem előtt, amikor a törvényhozás háttérbe szorítása mellett szállt síkra.

- Egyrészt a francia IV. Köztársaság idején nem sikerült stabil kormányokat létrehozni, a kormányok általában egy évig sem maradtak hivatalban.<sup>134</sup> Általános vélekedés szerint a gyakori kormányváltást a végrehajtó hatalom gyengesége okozta, a törvényhozás mozgástere tehát túlságosan széles volt. *De Gaulle* és környezete ezért a Parlament meghatározó szerepét kívánták visszaszorítani, a fékek és ellensúlyok rendszerét a végrehajtó hatalom javára alakították át. A Parlament már nem rendelkezett korlátlan döntési joggal az államszervezet kialakítása tekintetében, a végrehajtó hatalmi ág jogosítványai bővültek.<sup>135</sup>
- Másodsorban, a nagyobb jelentőségű törvényeket gyakran módosították a IV. Köztársaság idején az aktuális parlamenti többség igényeihez igazodóan. A törvényhozás összetétele gyorsan változott, így a jogi/alkotmányos környezet állandóságának semmiféle garanciája nem volt. A parlamentarizmus racionalizálása érdekében<sup>136</sup> egyes tárgyköröket kivontak a parlament döntési

---

<sup>134</sup> DEBRE 1959, 7.

<sup>135</sup> BLACHER 2012, 11-23.

<sup>136</sup> ARDANT Philippe – MATHIEU Bertrand [2014]: *Droit constitutionnel et institutions politiques* 26<sup>e</sup> Édition (LGDJ – Librairie générale de droit et de jurisprudence: Paris) 344-345.

köréből, így az államszervezet alapvető szabályai védelmet kaptak a napi politikai törekvésekkel szemben.

- Harmadrészt az V. Köztársaság alkotmánya eredetileg az állam intézményeinek körvonalazására összpontosított, a francia alkotmány ma sem tartalmaz alapjogi katalógust.<sup>137</sup> Ez a fő oka annak, hogy a francia organikus törvények főként az állam intézményi kérdéseire vonatkoznak, az alapvető jogok nem részei e koncepciónak. Az V. Köztársaság megalkotói csak az állam alapvető intézményeinek kívántak újabb garanciát nyújtani, nem érdeklődtek más lehetséges területek, így például az alapjogok iránt.
- Negyedrészt, szerepet játszott a diktatúra visszatérésétől való tudat alatti félelem is, melyet Franciaország megtapasztalt a II. világháború idején. Az organikus törvények nem csupán az instabilitástól védték a demokratikus berendezkedést, hanem egy későbbi autokratikus hatalom átvételi kísérlet megelőzését is szolgálták. Az organikus törvények tehát jól illeszkedtek abba az elképzelésbe, hogy a parlament feletti kontroll erősítésével és a végrehajtó hatalmi ág, különösen a köztársasági elnök szerepének előtérbe helyezésével biztosítani lehet a demokratikus alapokon, de stabilan is kiszámíthatóan működő politikai rendszert. Ne felejtjük el, hogy ekkoriban Európa országainak nagy részében tekintélyuralmi rendszerek léteztek, de alig múlt még egy évtizede a II. világháború alatt Franciaországban közvetlenül megtapasztalt diktatúrának. Ráadásul nem csak a távoli kommunista fenyegetéssel kellett számolni, Franciaországtól közvetlenül délre két erősen nacionalista diktatúra működött Spanyolországban és Portugáliában.

Az organikus törvény kezdeti modelljét később több alkotmánymódosítás alakította, fő vonásaiban azonban ma is az 1958-ban felállított rendszer működik. A Szenátus státuszára vonatkozó organikus törvényt például a két kamara egyetértése esetén lehet csak elfogadni. Ez a passzus arra szolgál, hogy a Szenátus helyzetét meghatározó szabályokat végső soron ne fogadhasa el a Nemzetgyűlés a Szenátus

---

<sup>137</sup> TROPER Michel [2008]: „Constitutional Law” in BERMAN George – PICARD Etienne (szerk.): *Introduction to French Law* (Wolters Kluwer: Netherlands) 1-34.

egyetértése nélkül. Ez a kompromisszum egy összetett politikai konstelláció eredménye. A Franciaországban élő, nem francia állampolgárságú uniós állampolgárok szavazhattak a helyhatósági választásokon, a Szenátus tagjainak megválasztása során azonban nem.<sup>138</sup>

Még egy implicit alkotmánymódosításról kell megemlékeznünk: az alkotmányossági blokk koncepciójának felállításáról. Az alkotmányossági blokkot a francia Alkotmánytanács az 1970-es évek elejétől fokozatosan munkálta ki, lényege, hogy a francia Alkotmány preambulumban nevesített jogforrásokat az Alkotmánytanács az alkotmány részének tekintette. Így alkotmányi erővel bír az 1791-es és az 1946-os Alkotmány preambuluma, az Emberi és Polgári Jogok Nyilatkozata, a francia III. Köztársaság idején alkotott egyes nagy jelentőségű törvények, valamint a Környezetvédelmi Karta is. Mint később látni fogjuk, az alkotmányossági blokk következtében újra kellett gondolni az organikus törvények helyét a jogforrások rendjében. Emellett fontos következmény az is, hogy az alkotmányossági blokknak már alapjogokat védő szabályok is részei lettek, így az Alkotmánytanács már alapjogi szempontokat is mérlegelhet az organikus törvények alkotmányossági felülvizsgálata során.

### **3.3. Az organikus törvények megjelenése Spanyolországban**

Spanyolországban az organikus törvényeket az 1978-as Alkotmány intézményesítette a Franco bukását követő demokratikus átmenet idején. Az erős francia hatás ellenére az alkotmányozási folyamat nagymértékben eltér a francia események jellegétől. Spanyolország nem rendelkezett érdemi demokratikus hagyománnyal, az első két spanyol köztársaság rövid életűnek bizonyult, a demokratikus erők nem tudták megvédeni pozícióikat az autokratikus törekvésekkel szemben.<sup>139</sup> Ez persze igaz az első két francia köztársaságra is, Franciaország esetében azonban az események újszerűsége és világtörténeti jelentősége folytán a XVIII. század végén és 1848-ban kikiáltott köztársaságok Európa szerte a liberális törekvések példaképeivé váltak. Spanyolország a demokratizálódáshoz csak komoly fáziskéséssel, a XIX. század utolsó harmadában csatlakozott. Az I. Spanyol Köztársaság a királyság visszaállításával végződött, a

---

<sup>138</sup> Az 1992. június 25-ei alkotmánymódosítás.

<sup>139</sup> COMELLA 2013, 4-34.

második republikánus kísérlet az 1930-as években pedig a spanyol polgárháború véres eseményeibe torkollott. A spanyol történelmi tapasztalatok tehát a stabilitás eszközeinek keresésére ösztönözték a politikai folyamatok irányítóit. Ezen felül nagyfokú bizonytalanság övezte a demokratikus átmenet időszakát. Kezdetben nem volt egyértelmű, hogy az új király a korábbi „puha diktatúra” kormányzati rendszerét kívánja-e fenntartani, vagy hajlandó a demokratikus kibontakozás élére állni. Ne feledjük, *I. János Károly Franco* végrendelete alapján foglalhatta el a spanyol trónt. Az új király uralkodása első éveiben csak óvatos lépéseket tett a demokratikus politikai rendszer irányába. Ebben a helyzetben az alkotmányozási folyamat résztvevői olyan megoldásokat kerestek, melyek a demokrácia önvédelmét erősíthették. A demokrácia egyik fontos biztosítékának tekintették tehát az organikus törvényeket a spanyol alkotmányozási folyamat során. A széttöredezett pártrendszernek és az etnikai széttagoltságnak<sup>140</sup> köszönhetően a spanyol politikai paletta rendkívül heterogén képet mutatott, ezért a széles körű konszenzus előírása nélkülözhetetlen volt egy stabilan működő alkotmányos keret létrehozásához. A politikai pártok a volt szocialista országok rendszerváltásához hasonlóan közvetlen előzmények nélkül jöttek létre, a köztük lévő erőviszonyok és a népszerűségi adatok sem voltak egyértelműek. Spanyolországban a diktatúra átmenetileg háttérbe szorította a partikuláris identitásokat, ezek azonban újult erővel törtek a felszínre az 1970-es években. A madridi kormányzat és a legfontosabb autonóm tartományok (Katalónia, Baszkföld) közti ellentét még a polgárháború időszakában mélyült el, amikor az autonóm tartományok a különállásukat méltányló köztársasági kormányzat mögött sorakoztak fel. Franco halálát követően felerősödtek a katalán és baszk autonóm, sőt, függetlenségi törekvések, így a minősített többségi követelmény az ország egyben tartására is alkalmas eszköznek tűnt.

Az erős francia befolyás ellenére,<sup>141</sup> a demokratikus átmenethez kapcsolódó igények, a diktatórikus tendenciáktól való félelem, valamint az autonóm régiók követelése miatt a spanyol organikus törvények jóval szélesebb körben szabályoznak, mint a francia minősített törvények.

---

<sup>140</sup> BONIME-BLANC Andrea [2010]: „Constitution Making and Democratization. The Spanish Paradigm” in MILLER Laurel E. – AUCOIN Louis (szerk.): *Framing the State in Times of Transition. Case Studies in Constitution Making* (USIP Press: Washington) 417-432.; CONVERSI Daniele [2002]: „The Smooth Transition” *National Identities* 2002/3. 223-244.

<sup>141</sup> TROPER 2012. 344.



### 3.4. A minősített törvény gondolata Ausztriában

Ausztriában ugyan az általánosan elfogadott értelmezés szerinti minősített törvényekről nem beszélhetünk, az alkotmány többrétegű és töredezett szerkezete azonban mégis megkülönböztet alkotmányi rangban lévő, valamint egyszerű törvényi rendelkezéseket.

Az osztrák szövetségi alkotmányjog számos szövetségi törvényből áll, kezdve az 1867-es Alaptörvénnyel,<sup>142</sup> valamint az 1920-as szövetségi alkotmánytörvénnyel. Meg kell még említenünk az alkotmányi szintű nemzetközi szerződéseket (például az Európai Emberi Jogi Egyezmény) és az egyszerű törvényekben szereplő egyedi alkotmányos rendelkezéseket is. Ez utóbbira jó példa, hogy az adatvédelmi törvény 1. §-a alkotmányi rangú rendelkezésnek számít, míg az adatvédelmi törvény 2. §-a már egyszerű törvényi szabály. Számunkra ez utóbbi jelenség az érdekes.<sup>143</sup> Ausztriában az alkotmány módosítását nem feltétlenül kell a már létező alkotmányi szövegbe illeszteni, ezért az alkotmány folyamatosan töredezik és egyre-inkább átláthatatlan. A nagykoalíciós időszakokban általános gyakorlattá vált, hogy a kétharmados parlamenti többség egyoldalúan módosította az alkotmányt, nem is a szövetségi alkotmányt módosítva, hanem a kérdéses törvény kérdéses rendelkezését alkotmányi rangra emelve.<sup>144</sup> Ez a gyakorlat ma már nem jellemző. Nem véletlen, hogy Ausztriában létezik az „alkotmányellenes alkotmányjog” gondolata és az Alkotmánybíróság jogosult az alkotmány módosításainak tartalmi felülvizsgálatára.<sup>145</sup> Később részletesebben kifejtem, hogy az osztrák példa az alkotmány meghosszabbításának elméletét ülteti át a gyakorlatba.

---

<sup>142</sup> A Birodalmi Tanácsban képviselt királyságok és országok polgárai általános jogairól szóló Állami Alaptörvény 1867. december 21.; (Staatsgrundgesetz vom 21.12.1867 über die allgemeinen Rechte der Staatsbürger für die im Reichsrathe vertretenen Königreiche und Länder).

<sup>143</sup> JAKAB András [2010]: „Az európai alkotmányjogi gondolkodás két szembenálló paradigmája: Ausztria és Németország” in CHRONOWSKI Nóra – PETRÉTEI József (szerk.): *Tanulmányok Ádám Antal professor emeritus születésének 80. évfordulójára - emlékkönyv* (PTE ÁJK: Pécs) 142.

<sup>144</sup> WIEDERIN Ewald [2007]: „Grundlagen und Grundzüge staatlichen Verfassungsrechts: Österreich” in BOGDANDY Armin von – VILLALÓN Pedro Cruz – HUBER Peter M. (szerk.): *Handbuch Ius Publicum Europaeum* (IPE). C.F. (Müller: Heidelberg) 389–449.

<sup>145</sup> VfSlg 11.756 (1988); VfSlg 11.829 (1988); VfSlg 11.916 (1988); VfGH 11.10.2001, G 12/00.

### 3.5. Az organikus/minősített törvények más országokban

A portugáliai organikus törvények gyökerei hasonlóak a spanyolországihoz, itt még az I. világháborút megelőzően felszámolták a monarchiát. A köztársasági államforma azonban itt sem bizonyult stabilnak, állandósultak a belső küzdelmek és felerősödtek a demokrácia ellen fellépő mozgalmak. Az 1930-as évek közepén a demokratikus keretek formális megtartásával *José Antonio Salazar* ragadta magához a hatalmat és több mint három évtizeden keresztül vezette Portugáliát, a Francoéhoz hasonló puha diktatúra rendszerében. *Salazar* halála után Portugáliában is megindult részben a spanyol fejlemények hatására a demokratizálódás. A háborús tapasztalat Portugália számára sem volt idegen, *Salazar* utolsó éveiben állandósult a hadiállapot a gyarmatokon, mivel a portugál elit nem kívánt engedni a függetlenségi törekvéseknek. A gyarmatokról végül a nacionalista diktatúra bukását követően vonultak ki a portugálok, de a diktatúra és a fegyveres konfliktusok emléke élénken élt az alkotmányozók tudatában.<sup>146</sup>

Romániában Havasalföld és Moldva kormányformáját már az 1830-as években egy-egy organikus törvény rendezte, a történelmi előképek szerepe tehát itt is meghatározó. Ceaucescu rendszerének bukását egy forradalom, illetve fegyveres felkelés idézte elő. A polgárháborús konfliktus kiélezte a társadalmi ellentéteket, ráadásul a demokratikus berendezkedést itt is érdemi hagyományok nélkül kellett felépíteni. A román politika ezen felül mindig is sokat merített a nyugat-európai mintákból, főként a francia, a német, a belga és az olasz alkotmányos rendszerek hatása érhető tetten Romániában. Szintén az organikus törvények intézményi oldalának túlsúlya jellemző, sokkal inkább, mint bárhol máshol, az organikus törvények terrénuma pedig rendkívül tág.<sup>147</sup> Romániában az organikus törvények elfogadásához a két kamara abszolút többségére, míg az egyszerű törvényeknél csupán a jelenlevők több mint felének

<sup>146</sup> Constitutional Law, in AAVV. Portuguese Law – An Overview. Lisboa: Almedina, 2007, 75-89.

<sup>147</sup> Románia Alkotmánya: (1991. november 21.) 3. cikk (2) bekezdés; 5. cikk (1) bekezdés; 12. cikk (4) bekezdés; 16. cikk (4) bekezdés; 31. cikk (5) bekezdés; 40. cikk (3) bekezdés; 44. cikk (2) bekezdés; 52. cikk (2) bekezdés; 55. cikk (2) és (3) bekezdés; 58. cikk (3) bekezdés; 70. cikk (1) bekezdés; 71. cikk (3) bekezdés; 73. cikk (1) bekezdés; 73. cikk (3) bekezdés; 76. cikk (1) bekezdés; 79. cikk (2) bekezdés; 83. cikk (3) bekezdés; 102. cikk (3) bekezdés; 105. cikk (2) bekezdés; 115. cikk (1) bekezdés; 117. cikk (3) bekezdés; 118. cikk (2) bekezdés; 120. cikk (2) bekezdés; 123. cikk (3) bekezdés; 125. cikk (2) bekezdés; 126. cikk (4) bekezdés; 128. cikk (2) bekezdés; 136. cikk (3)-(5) bekezdés; 137. cikk (2) bekezdés; 140. cikk (1) bekezdés; 142. cikk (5) bekezdés.

támogató szavazatára van szükség. Az organikus törvények romániai megjelenésének hátterében tehát e tényezők álltak.<sup>148</sup> A francia példát követő román rendszert alapul véve kerültek az organikus törvények Moldova Alkotmányába is.

Moldovában alkotmányos előzmények gyakorlatilag nem léteztek, a moldáv állam a rendszerváltást megelőzően mindössze az I. világháború utolsó szakasza idején állt fenn néhány hónapig.<sup>149</sup> Ennek következtében a külföldi minták kerültek előtérbe: valójában sok tekintetben a román Alkotmány logikája és struktúrája köszön vissza Moldova alaptörvényében is.<sup>150</sup> Emellett ki kell emelni, hogy a moldáv társadalmat számos konfliktus osztotta meg a demokratikus átmenet időszakában: a román és az orosz lakosság közti ellentétek, a Dnyeszter-menti elszakadási törekvések, Gagauzia autonóm státusz iránti igénye. Ezekre tekintettel indokoltnak látszott a szigorúbb többségi követelmény meghatározása a minősített törvények kapcsán.<sup>151</sup> Ugyanakkor egyes moldáv álláspontok szerint az alkotmányozási folyamat idején a fő kockázati tényezőt jelentő ellentétek még nem kristályosodtak ki, ezért azok nem is játszottak szerepet az organikus törvények alkotmányba emelésében. Valójában román és orosz hatásnak köszönhető, hogy a törvényeken belül létrehoztak egy speciális alkategóriát. E felfogás képviselői szerint a külföldi minták mellett kizárólag alkotmányossági és hatalomelméleti szempontokat tartottak szem előtt az alkotmányozási folyamat résztvevői, amikor az organikus törvények mellett döntöttek.<sup>152</sup>

Afrikában és Latin-Amerikában sokszínű történelmi háttér kapcsolódik az organikus törvények alkotmányba emeléséhez. A számos nemzeti sajátosság teljes körű számba vétele meghaladná jelen disszertáció terjedelmét, itt elegendő a francia-, illetve spanyol rendszer jelentőségére utalnunk. Latin-Amerikában spanyol mintára a az alapjogi és az

---

<sup>148</sup> A román organikus törvényekről bővebben lásd: VIDA Ioan [2006]: *Legistica formală* (Lumina Lex: București) 52-62.; DELEANU Ioan [2006]: *Instituii și proceduri constitutionale* (Beck C. H.: București) 220.; MREJERU Teodor [1979]: *Tehnică legislativă* (Academiei: București); az Alkotmánybíróság releváns határozatai: no 88/2.06.1998, Official Gazette no 207/3.06.1998; no 442/10.06.2015, Official Gazette no 526/15.07.2015; no 568/15.09.2015, Official Gazette no 844/12.11.2015; no 622/13.10.2016, Official Gazette no 60/20.01.2017.

<sup>149</sup> LENGYEL László [2011]: *A Moldáv Köztársaság* (Magyar Moldáv Baráti Társaság: Budapest) 55.

<sup>150</sup> CARNAT Teodor [2005]: *Constitutional law* (State University of Chisinau: Chisinau) 129-130.

<sup>151</sup> SZENTGÁLI-TÓTH Boldizsár [2018]: „A minősített törvények mint az alapvető jogok védelmének eszközei Közép- és Kelet-Európában” *Magyar Jog* 2018/3. 155-161.

<sup>152</sup> A Chisinaui Állami Egyetem Alkotmányjogi Tanszékének vezetőjével, Violeta Cojocarival készített interjú alapján [Chisinau, 2017.09.14]

intézményi megközelítés egyensúlyára épülő értelmezés terjedt el, ezzel szemben Afrikában másirányú fejlődés figyelhető meg. A világ organikus törvényeinek nagy többségét valójában Afrikában fogadják el.<sup>153</sup> Az afrikai modellek közös sajátága, hogy az európai (francia és portugál) minta, valamint a helyi hagyományok ötvözeteként alakultak ki, jellemző Európához hasonlóan a kétharmados és abszolút többségi modell egymás mellett élése. Az afrikai alkotmányos rendszerek instabilitása jelzi, hogy az ottani organikus törvények nem tudták betölteni az alkotmányt stabilizáló szerepüket. További sajátág, hogy Afrikában a minősített törvények alapjogvédő szerepével csak elvétve találkozunk, e jogintézményt főként az állam alapvető intézményei kapcsán alkalmazzák.<sup>154</sup>

### 3.6. A minősített törvények elfogadásának eljárási szabályai

Az eljárási szabályokat tekintve a francia, a spanyol és a magyar megközelítés ismét három külön modellként értékelhető. A magyar szabályozást és annak változásait más helyütt már részleteztem, itt a kétkamarás rendszerek minősített törvényeiről kell megemlékezni. Franciaországban az organikus törvényeket főszabályként a Nemzetgyűlés abszolút többségének szavazatával kell megalkotni a jelenlévő képviselők több, mint felének egyetértése helyett. Emellett az organikus törvények alkotmányosságát az Alkotmánytanács előzetesen kötelezően felülvizsgálja. Egyetlen organikus törvény sem léphet hatályba az Alkotmánytanács támogató döntése nélkül. Az előzetes alkotmányossági felülvizsgálatot a Nemzetgyűlés elnöke hivatalból, konkrét indítvány megfogalmazása nélkül kezdeményezi. Egyes organikus törvényeknél a két háznak azonos formában kell megalkotnia az organikus törvényt. E szabály lényege, hogy az általános törvényhozási eljárásban az utolsó szó mindig a Nemzetgyűlésé és vita esetén a Nemzetgyűlés akarata érvényesül a Szenátussal szemben. A Szenátus státuszát rendező, valamint a Franciaország szuverenitását korlátozó organikus törvények esetében azonban a két háznak egyetértésre kell jutnia a szabályozást illetően.

---

<sup>153</sup> L'ANNEE du Maghreb [2012]: *Dossier: Un printemps arabe* (CNRS: Paris) 50-62.

<sup>154</sup> SZENTGÁLI-TÓTH Boldizsár [2018a]: „Organic laws in Africa and the judicial branch” IISES Annual Conference Proceeding (Sevilla, 5-8 March 2018.) [www.iises.net/proceedings/iises-annual-conference-sevilla/table-of-content?cid=75&iid=040&rid=8343](http://www.iises.net/proceedings/iises-annual-conference-sevilla/table-of-content?cid=75&iid=040&rid=8343).

Spanyolországban és az ehhez a jogcsaládhoz tartozó országokban egyszerűbbek az organikus törvényekhez kötődő eljárási szabályok, mint Franciaországban. Az organikus törvények megalkotásához a Kongresszus alsóházában abszolút többségre van szükség, szemben az általánosan előírt jelenlévői többséggel. A spanyol rendszerben tehát a legkisebb a különbség eljárási tekintetben az organikus és az egyszerű törvények között, hiszen itt a minősített többség enyhébb formáját nem egészítik ki korrekciós mechanizmusok, mint Franciaországban (kivéve az autonóm közösségek jogállását rendező organikus törvények kötelező a priori alkotmányossági kontrolja). A minősített törvényeket alkalmazó országok többsége a spanyol modellhez áll közelebb, a törvények minősített jellegét az emelt többségi követelmény enyhébb formája testesíti meg. A Franciaországban alkalmazott kötelező előzetes alkotmányossági felülvizsgálat nem terjedt el széles körben.

### 3.7. A minősített szabályozás terjedelme

Az összehasonlítás következő szempontja a minősített szabályozás terjedelme az egyes országokban. Ez nagy jelentőségű kérdés, mivel a minősített többség hatásait csak annak fényében értelmezhetjük helyesen, hogy azt milyen körben alkalmazzák. A minősített szabályozás terjedelmének két aspektusát szükséges elkülöníteni:

- Mely szabályozási tárgyköröket kell minősített többséggel szabályozni?
- Az egyes tárgyköröket milyen mélységig kell az általánosnál szigorúbb eljárási szabályok alapján szabályozni?

Az első kérdés megválaszolásához az szükséges, hogy számba vegyünk, az állam mely intézményeire, illetve az alapvető jogok milyen körére vonatkozik a minősített többség. A második problémakör esetében arra fókuszálunk, hogy egy adott tárgykör

(pl.: állampolgárságról szóló szabályozás) mely pontjaira vonatkozik a minősített törvényi előírás követelménye. Ennek a határnak a meghúzása azért fontos, mert túlságosan tág értelmezés esetén a minősített törvények köre parttalanul bővíthető volna, mint arra a magyar alkotmányerejű törvények kapcsán láttunk is példát. Nem véletlen, hogy az 1990-es években a magyar Alkotmánybíróság is rögzítette: az alapjogokkal

pusztán távolról, vagy közvetetten összefüggő szabályokat nem szükséges minősített többséggel elfogadni.<sup>155</sup> A továbbiakban az összevetést a témám szempontjából fontos francia és spanyol modellekre alapozom.

### 3.7.1. A minősített szabályozás terjedelme Franciaországban

Rátérve az országok részletes összevetésére, Franciaországban az organikus törvények többsége az állam alapvető intézményeire vonatkozik.<sup>156</sup> Többek között a Parlament működésére, az igazságszolgáltatás státuszára, az Alkotmánytanács helyzetére, a Gazdasági, Szociális és Környezetvédelmi Tanácsra, az ombudsman státuszára és hatásköreire vonatkozó szabályok<sup>157</sup> organikus törvényekben találhatók az Alkotmány szerint. Franciaország szuverenitásának korlátozásához szintén organikus törvény szükséges. A legszembetűnőbb jelenség az intézményi aspektus szinte egyoldalú túlsúlya. Mivel az V. Köztársaság eredeti alkotmánya a már ismertetett okoknál fogva gyakorlatilag nem tartalmazott alapjogvédelmi rendelkezéseket, az alapjogok nem kerültek az organikus szabályozás körébe sem. 1958 óta egymást követő alkotmánymódosítások az organikus törvények listáját fokozatosan bővítették, például az ombudsmanra vonatkozó szabályozás 2008-ban került az organikus körbe. További fontos változás, hogy az alapvető jogok védelme a francia alkotmányos gondolkodás fontos részévé vált, a két tendencia még sem találkozott egymással. Bár az alapvető jogokra ma már lehet hivatkozni az organikus törvények alkotmányossági felülvizsgálata során, a jogvédelmi rendelkezések ma sem tartoznak az organikus körbe.<sup>158</sup> Ugyanakkor el kell különítenünk a minősített törvények közvetlen és közvetett alapjogvédő szerepét. A közvetlen alapjogvédelmi funkció azt jelenti, amikor maguk az alapvető jogok számítanak minősített tárgykörnek. Ezzel szemben a közvetett jogvédelmi szerep arra utal, hogy az alapjogok védelmét biztosító intézmények tartoznak a minősített törvényi körbe. Így közvetetten az alapjogok védelmét erősíti az ombudsmanra, az alkotmánybíróságra, a bíróságok státuszára vonatkozó szabályozás minősített többséghez kötése. Franciaországban az organikus törvények közvetlenül ma sem bírnak

<sup>155</sup> 64/1991. (XII. 17.) AB határozat, ABH 1991, 297-300.

<sup>156</sup> N° 98-401, DC du 10 juin 1998.

<sup>157</sup> Franciaország Alkotmányának 25. cikk (1) bekezdése; 63. cikke; 64. cikk (3) bekezdése; 71. cikk (1) és (3) bekezdése (1958. október 4.).

<sup>158</sup> Cc, n° 2007-559 DC du 6 decembre 2007.

jogvédelmi funkcióval, közvetett szerepük e téren azonban erősödött az elmúlt évtizedekben. Az ombudsman, valamint a Gazdasági, Szociális és Környezetvédelmi Tanács jogi státuszára vonatkozó szabályok organikus törvénybe foglalásával szigorúbb törvényalkotási eljárás kapcsolódik egyes, az alapjogok védelmében komoly szerepet játszó intézményekhez.

Az organikus jelleg a francia Alkotmánytanács gyakorlatában sokkal inkább egyes rendelkezésekhez és tárgykörökhöz, sem mint konkrét törvényekhez kötődik.<sup>159</sup> Ebből következően számos törvény tartalmaz egyszerre organikus és egyszerű rendelkezéseket is.<sup>160</sup> Vita esetén az Alkotmánybíróság feladata az organikus és egyszerű rendelkezések elhatárolása akár ugyanazon a törvényen belül is. Emellett az organikus tárgykörök elkülönítése nem csupán egy technikai előírás, hanem erős alkotmányos védelmet is élvez az organikus karakter koncepcióján keresztül. Minden törvény egyértelműen meghatározza saját organikus, vagy egyszerű jellegét. Az organikus törvények tartalmazhatnak egyszerű többséggel módosítható rendelkezéseket, de ezeket a törvénytövegen belül egyértelműen el kell különíteni.<sup>161</sup> Ezzel ellentétben organikus rendelkezések nem kerülhetnek egyszerű törvénybe.<sup>162</sup> Ez a kettősség jól mutatja, hogy a hatásköri elv elsődlegessége ellenére egyes hierarchikus elemek nem idegenek a francia organikus és egyszerű törvények kapcsolatrendszerétől.<sup>163</sup>

### **3.7.2. A minősített szabályozás terjedelme Spanyolországban**

A spanyol struktúra számottevően eltér a francia megközelítéstől. Külön alkotmányos cikk rögzíti az organikus törvények két fő szabályozási irányát: az autonóm közösségek státusza, valamint az alapvető jogok és szabadságok. Ezen felül a spanyol alkotmány egyes cikkei számos további tárgykörre terjesztik ki a minősített többségi követelményt. Például a hadsereg szervezete, a trónöröklés rendje, a népszavazás, a bíróságok szervezete, vagy az Alkotmánybíróság működésére és hatásköreire vonatkozó

---

<sup>159</sup> CAMBY 1998, 1690.

<sup>160</sup> N° 66-28, DC du 8 juillet 1966 (Rec., p. 15).

<sup>161</sup> 75-62 DC du 28 janvier 1976, 87-228 DC du 26 juin 1987, 88-242 DC du 10 mars 1988.

<sup>162</sup> 86-217 DC du 18 septembre 1986.

<sup>163</sup> la décision n° 89-263 DC du 11 janvier 1990.

szabályozás<sup>164</sup> organikus tárgykörnek minősül. A spanyol organikus törvények tehát két fő területet ölelnek fel: az alapjogokat és az állam alapvető intézményeit az alkotmányos szabályozásnak megfelelően. Az intézményi oldal az autonóm közösségek státuszát meghatározó törvényekre épül, más területek azonban ugyancsak jelentősek. Szintén organikus törvény rendelkezett Spanyolországnak az Európai Unióhoz való csatlakozásáról, de minősített többség szükséges Spanyolország szuverenitásának korlátozásához nemzetközi közösségek javára.<sup>165</sup> Szükséges itt megjegyezni, hogy a szuverenitás korlátozása számos országban minősített többséghez kötött, még olyan országokban is, ahol egyébként a minősített törvényt nem alkalmazzák.<sup>166</sup> Spanyolországra visszatérve egyfajta egyensúly figyelhető meg a minősített törvény intézményi és alapjogi aspektusa között, az organikus törvények köre szélesebb Spanyolországban, mint Franciaországban.<sup>167</sup>

Az organikus tárgykörök listáját tekintve a spanyol szabályozás szintén alkotmányos normákon és az Alkotmánybíróság gyakorlatán alapul. A spanyol Alkotmánybíróság kimondta, hogy kizárólag azokhoz az alapvető jogokhoz kapcsolódik organikus karakter, melyeket az Alkotmány 15-29. cikke szabályozza.<sup>168</sup> Mivel a spanyol alkotmány túlságosan tágan határozza meg az organikus tárgykörök listáját, a spanyol Alkotmánybíróság fő feladata az, hogy racionális értelmezést adjon az alkotmányos szabályoknak. A spanyol alkotmánybírósági gyakorlat nem az organikus karaktert, vagy az elsődleges tartalmat tekinti a központi fogalomnak, hanem az organikus törvények számára elkülönített szabályozási terrénumot.<sup>169</sup> Amennyiben egy egyszerű törvény organikusnak minősülő szabályokat is tartalmaz, az Alkotmánybíróság az ilyen normát megsemmisíti.

A minősített törvényi szabályozás terjedelme és eredete szorosan kapcsolódik egymáshoz, az egyes nemzeti jogrendszerek közti eltéréseket jórészt a történelmi

---

<sup>164</sup> Spanyolország Alkotmányának 8. cikke; 57. cikk (5) bekezdése; 81. cikk (1) bekezdése; 93. cikke; 122. cikk (1) bekezdése; 65. cikke.

<sup>165</sup> Art. 104. par. 1. of the Spanish Constitution.

<sup>166</sup> Norvégia Alkotmányának 104. cikk (1) bekezdése [1814. május 17]; Lengyelország Alkotmányának 93. cikke és 94. cikk (1) bekezdése [1997. április 2]

<sup>167</sup> SOSA WAGNER Francisco [1979]: „Aproximación al tema de las leyes orgánicas” *Revista española de derecho administrativo* 1979/21. 199-204.

<sup>168</sup> SJCC 76/1983, of 5 August, LC 2; 160/1987, of 27 October LC 2).

<sup>169</sup> JCC no. 236-2007.



körülmények magyarázzák. Az alapjogok és az állam alapvető intézményei tekinthetők a két fő szabályozási iránynak, de a két aspektus közti arányok jelentősen eltérnek az egyes országokban. A francia modell az intézményi oldalra összpontosít, míg a spanyol megközelítés lényege az alapjogi és intézményi tárgykörök közti egyensúly megtalálása. Mint korábban láttuk, a rendszerváltást követően a magyar megoldás inkább a spanyol értelmezéshez állt közel, az Alaptörvény által bevezetett sarkalatos törvényi modell azonban már inkább a francia mintára emlékeztet. Látnunk kell viszont, hogy az alapjogok minősített többséghez kötése kivételesnek tekinthető. Míg az eljárási szabályoknál azt tapasztaltuk, hogy a spanyol megközelítés terjedt el szélesebb körben, a minősített szabályozás terjedelmét nézve a francia modellt vették át többen. Az organikus törvény elnevezés már önmagában hordozza azt a tényt, hogy e minősített jogszabályok az államszervezet alapvető vonásait rajzolják meg. Romániában, Portugáliában, Afrikában és Latin-Amerikában a minősített többség legfeljebb az alapjogokat védő intézményeket öleli fel, de magukat az alapvető jogokat, vagy legalábbis azok többségét nem. Az alapjogok beemelése a minősített törvényi körbe egyébként valóban idegen a minősített törvények eredeti gondolatától, mely arra szolgál, hogy az alkotmányos és politikai viták résztvevőinek széles körű egyetértésével jöjjön létre egy adott ország alkotmányos berendezkedése.

### **3.8. A minősített törvények jogforrási jellege**

A minősített törvények jogforrási hierarchiában betöltött szerepéről a későbbiekben írok részletesebben, itt csupán néhány alapvető megfontolás előre bocsátása szükséges. A minősített törvények a törvényi és az alkotmányos szint között helyezkednek el, pontos jogi jellegük azonban valamennyi releváns országban vitatott kérdés. A minősített törvények az általános törvényi szabályoknál fontosabb rendelkezéseket tartalmaznak, ami okot ad alkotmány jellegük felvetésére. Ugyanakkor a minősített törvények jogforrási jellegét, szabályozási terrénumát és az elfogadásához szükséges eljárásrendet az alkotmány rögzíti, így mégsem tekinthetjük a minősített törvényeket egyenrangúnak az alkotmánnyal. A másik irányból nézve a kérdést nem egyértelmű, hogy a minősített és egyszerű törvények közti különbségtétel pusztán technikai, vagy érdemi, alkotmányossági elhatárolást jelent-e. Ezek az elméleti

álláspontok a gyakorlatban sohasem érvényesülnek tisztán a nemzeti jogrendszerekben és az egyes nézőpontok elemei keverednek.

### 3.8.1. A minősített törvények jogforrási helyzete Franciaországban

Bár Franciaországban az Alkotmány egyértelműen rögzíti, az Alkotmánytanács kifejezetten ki is mondta, hogy az organikus törvények nem tartoznak az alkotmányossági blokk körébe.<sup>170</sup> Az Alkotmánytanács elismerte az organikus és az egyszerű törvények eltérő jogi jellegét, elutasította azonban a kettő közti hierarchia gondolatát. Ezt az értelmezést a francia Kormány és a szakirodalom is megerősítette.<sup>171</sup> Az egyszerű és az organikus törvényhozási tárgyak azonos alkotmányos védelmet élveznek, a törvények két kategóriája nem avatkozhat egymás szabályozási térréjébe. Az organikus törvény kategóriája 1958-tól kezdve sokkal inkább deskriptív, mint normatív jelleggel bír.<sup>172</sup> Más szavakkal a francia organikus és egyszerű törvények kapcsolatát a hatásköri elv határozza meg, a hierarchikus elv szerepe csak másodlagos. A hatásköri elv azt feltételezi, hogy az organikus és az egyszerű törvények azonos szinten helyezkednek el a jogforrási hierarchiában, csak a szabályozási tárgyukban térnek el egymástól. Ezzel ellentétben a hierarchikus elv értelmében a minősített törvényeket az egyszerű törvényeknél magasabb szinten találjuk. A két elv kapcsolata még azokban az országokban is problémás pont, ahol az alkotmány egyértelműen állást foglal egyik, vagy másik megközelítés mellett. Annak ellenére, hogy az Alkotmánytanács következetesen visszautasította a hierarchikus megközelítést, a francia modell nem mentes az ellentmondásoktól. Például az organikus törvények akár implicit módosításának tilalma hierarchikus elemnek tekinthető.<sup>173</sup>

Organikus törvény pontosíthatja és kibővítheti az organikus tárgykörök alkotmányban nevesített listáját,<sup>174</sup> ez a felhatalmazás még sem jelent az alkotmányon túli hatáskört az organikus szabályozás meghatározására, mivel az organikus tárgykörök

<sup>170</sup> La décision du CC, n° 84-177 DC du 30 août 1984.

<sup>171</sup> CAMBY 1998, 1690; Documents pour servir à l'histoire de l'élaboration de la Constitution. Volume III, 350; LUCHAIRE François – CONAC Gérard (szerk.) [1979]: *La Constitution de la République française* (Economica: Paris) 179-207.

<sup>172</sup> AVRIL 2014, 274.

<sup>173</sup> La décision n° 96-386, DC du 30 décembre 1996.

<sup>174</sup> Franciaország Alkotmányának 34. cikke utolsó klauzulája (1958. október 4.).

listájának összhangban kell állnia az alkotmányos szabályokkal és elvekkel. Az organikus törvények nem részei az alkotmányos blokknak, így nem mondhatnak ellent az alkotmányos rendelkezéseknek.<sup>175</sup> A törvényhozás két kamarájának házszabályai szintén nem lehetnek ellentétesek az organikus törvényekkel.<sup>176</sup>

Az Alkotmánytanács második fontos megállapítása az egyszerű és a minősített rendelkezések elkülönítése egyazon törvényi szövegen belül. Az organikus szabályozás körét egyes tárgyakhoz, nem konkrét törvényekhez kapcsolja a francia Alkotmány. Egy törvény tehát tartalmazhat egyszerre organikus és egyszerű rendelkezéseket is, az Alkotmánytanács viszont megsemmisíti azokat az organikus szabályokat, melyeket az egyszerű eljárásrendben fogadtak el.<sup>177</sup> Amikor egy organikus törvényben találhatók egyszerű törvényi rendelkezések, ezeket egyértelműen meg kell jelölni és módosításukhoz nincs szükség a francia Alkotmány 46. cikke szerinti minősített törvényalkotási eljárásra. Az Alkotmánytanács létrehozta az organikus karakter fogalmát és ennek segítségével határolta el egymástól az organikus és az egyszerű törvények szabályozási körét. Ennek következtében az organikus rendelkezés terminológia valójában pontosabb, mint az organikus törvény hagyományos szóhasználata, mivel a minősített többség sokkal inkább egyes tárgykörökhöz, sem mint egyes konkrét törvényekhez kötődik. Ebben tehát hasonlít a francia és a magyar minősített törvény koncepció.

A harmadik tendencia az Alkotmánytanács gyakorlatában az organikus törvények jogi jellege közti különbség tétel és bizonyos fokú hierarchia elismerése. Az Alkotmánytanács nem tekinti az organikus törvényeket homogén jogi kategóriának, azok egyes csoportjai speciális sajátosságokkal rendelkeznek.<sup>178</sup> Egyrésről bizonyos esetekben az ordonnanzok (parlamenti felhatalmazás alapján a kormányzat által elfogadott törvényhozási aktusok) nem csak az egyszerű törvények, hanem az organikus törvények esetében is megengedettek.<sup>179</sup> Ezen felül a joggyakorlat alapján a

---

<sup>175</sup> La décision du Cc, n°60-8 DC du 11 août 1960.

<sup>176</sup> POURHET 2007, 379.; La décision en 2006-537 DC, 22 juin 2006; la décision en 99-419 DC du 9 novembre 1999.

<sup>177</sup> N° 84-177, DC du 30 août 1984, Rec., p. 67 ; N° 86-217, DC du 18 septembre 1986.

<sup>178</sup> CAMBY 1998, 1695.

<sup>179</sup> Droit constitutionnel et science politique. XVe édition, p. 379; also for instance : Organic ordonnance of 24 October 1958.

közpénzügyekre és a társadalombiztosításra vonatkozó organikus törvény a többi organikus törvény felett áll a jogforrások rendjében és quasi alkotmányos jellege van.<sup>180</sup> E különbségtétel elméleti háttere nem tisztázott, többnyire néhány alkotmányos rendelkezéssel szokás alátámasztani. Az Alkotmány ráadásul a Szenátus státuszát érintő, valamint a Franciaország szuverenitásának korlátozására vonatkozó organikus törvények elfogadásához a törvényhozás két házának teljes egyetértését is előírja. Ez ismét alkotmányossági kérdéseket vet fel. Mely organikus törvények vonatkoznak a Szenátus helyzetére és melyek nem? Az Alkotmánytanács megszorítóan értelmezte e kapcsolatot, csak a Szenátusra gyakorolt közvetlen hatást veszi figyelembe.<sup>181</sup> Gyakorlati példákkal szemléltetve, a Szenátus létszámának rögzítéséhez nincs szükség a teljeskörű egyetértésre, de a szenátorokat megválasztó kollégium összetételének módosításához már igen. Ez az eset jól szemlélteti, hogy az organikus törvények közti különbségtétel alapját maga az Alkotmány adja. Az Alkotmánytanács feladata e körben a részletek tisztázása. Az organikus törvények közti hierarchia gondolata sajátosan állítható párhuzamba a magyarországi „kis kétharmad” és „nagy kétharmad” jogintézményével. A rendszerváltást követő évtizedekben valóban két szintje létezett a minősített többségnek, a címer és a zászló használatára vonatkozó, illetve az ország szuverenitását korlátozó törvények elfogadásához az összes képviselő kétharmadára, a többi kétharmados törvényhez csak a jelenlévők kétharmadára volt szükség. Ez a kettősség mára a törvényi szinten belül már megszűnt, de az alkotmány tekintetében tovább él a minősített többség két fajtája. Az alkotmány elfogadásának és módosításának minősített többséghez kötése azonban minőségileg más probléma, mint ugyanilyen előírás a törvények esetében, így a mai sarkalatos törvények jogilag homogén kategóriát alkotnak.

---

<sup>180</sup> BRAIBANT de Guy [1996]: *Normes de références du contrôle de constitutionnalité et respect de la hiérarchie en leur sein*. (Dalloz: Paris) 323.; N° 98-401, DC du 10 juin 1998.

<sup>181</sup> N° 85-195, DC du 10 juillet 1985.

### 3.8.2. A minősített törvények jogforrási jellege Spanyolországban

A főbb megfontolások hasonlóak Spanyolországban, mint Franciaországban. Az organikus törvények jogi státuszát az Alkotmány és az Alkotmánybíróságról szóló organikus törvény körvonalazza.<sup>182</sup> Következésképpen a spanyol organikus törvények alkotmányossági felülvizsgálatnak vethetők alá, az organikus és egyszerű törvények közti hierarchikus elemek ellenére<sup>183</sup> a hatásköri elv elsőbbsége a jellemző.<sup>184</sup> Az organikus törvény nem minősül külön alkotmányos kategóriának,<sup>185</sup> de hierarchikus motívumok is érzékelhetők, az organikus törvényeket az Alkotmánybíróság figyelembe veszi az egyszerű törvények alkotmányossági felülvizsgálata során.<sup>186</sup> Az organikus törvények azonban nem rendelkeznek alkotmányos karakterrel, az organikus törvényeknek igazodniuk kell az alkotmányos rendelkezésekhez.<sup>187</sup>

A spanyol megközelítés pragmatikusabb francia megfelelőjénél, az organikus törvények egyes tárgykörökre épülő szabályozási körben értelmezhetők. Az egyes törvényeken belül nincs olyan éles határ az organikus és az egyszerű rendelkezések között, mint Franciaországban, az Alkotmánybíróság azonban megsemmisíti a nem megfelelő eljárásrendben megalkotott szabályokat.<sup>188</sup>

### 3.8.3. A minősített törvények jogforrási jellege Moldovában

Moldova egy egészen más, több országban is jellemző megközelítést képvisel az organikus törvények jogforrási megítélésével kapcsolatban, ezért indokolt egy rövid alfejezetben felvázolni ezt az értelmezési paradigmát is. Moldovában az organikus törvények valóságos köre nem, vagy nem feltétlenül ismerhető meg pusztán az Alkotmányból.<sup>189</sup> A romániaihoz hasonló felsorolást itt is megtaláljuk az Alkotmányban, illetve egyéb szakaszok is utalnak elszórva egyes törvényalkotási tárgykörök organikus

---

<sup>182</sup> Spanyolország Alkotmányának 9. cikk (3) bekezdése; 2/1979. organikus törvény Spanyolország Alkotmánybíróságáról, 27. cikk (2) bekezdése, 28. cikk (2) bekezdés.

<sup>183</sup> TROPER 2012, 344-345.

<sup>184</sup> JCC no. 137/1986;

<sup>185</sup> JCC. no. 236-2007.

<sup>186</sup> JCC no. 77/1985;

<sup>187</sup> JCC no. 53. of 1985. (IV. 11.)

<sup>188</sup> JCC no. 83/1984.

<sup>189</sup> CARNAT 2005, 114-115., 129-130.

jellegeré.<sup>190</sup> A Parlamentnek ezen felül azonban lehetősége van arra, hogy az Alkotmányban organikusnak nem minősített törvényt is ilyenként fogadja el, mindösszesen fel kell tüntetnie egyértelműen az elfogadott törvényben, hogy a Parlament mérlegelése alapján organikusként elfogadott jogszabályról van szó.<sup>191</sup> A Parlament ilyen irányú mozgástere egyáltalán nem csak elméleti kérdés: a törvényhozás minősítette organikusnak egyebek mellett az ügyészségről, a rendőrségről, a bíróságokról, az ügyvédekről, a média jogállásáról, illetve a nemzetbiztonsági szervekről szóló törvényeket.<sup>192</sup> A moldáv jogrendszer e sajátossága a gyakorlatban azt jelenti, hogy a moldáv jogforrási hierarchia az Alkotmányon túl az organikus törvényekre épül, itt a minősített jelleg nem a kivétel, hanem a főszabály. Jóval szélesebb az organikus törvények köre Moldovában, mint bárhol máshol, az egyszerű törvények száma ehhez képest csekély. Ez a sajátosság magyarázza, hogy Moldovában az organikus törvényekkel kapcsolatos elméleti viták gyakorlatilag nem merülnek fel, senki sem vitatja, hogy az organikus törvények az egyszerű törvények felett állnak a jogforrási hierarchiában. Moldovában egyértelműen a stabilitást erősítő garanciaként, az Alkotmány meghosszabbításaként tekintenek az organikus törvényekre, annak nem kívánatos következményeivel, a politikai és közjogi viszonyokat torzító hatásaival nem számolnak.<sup>193</sup> A moldáv alkotmánybírósági gyakorlatban legfeljebb egy-egy organikus törvény tartalmi alkotmányossága merülhet fel, magának az organikus törvénynek a jogforrási jellege nem vitatott.<sup>194</sup>

A minősített törvények jogforrási jellegével kapcsolatban a fő tapasztalat a bizonytalanság. Nem tudunk tömör és világos választ adni arra a kérdésre, hogy hol kell elhelyezkednie a minősített törvényeknek az alkotmányi és a törvényi szint között, és hol van a minősített törvényi szabályozás határa. Az alkotmány a legmegfelelőbb jogi norma a minősített törvények jogforrási természetének tisztázására, ezért fokozott precizitással kell eljárni az alkotmányok megszövegezésekor az idevágó rendelkezések esetében. Az alkotmányi háttér mellett az alkotmánybíróság és a joggyakorlat szerepe szintén

<sup>190</sup> Moldova Alkotmányának 72. cikk (3) bekezdés p) pontja [1994. július 29]

<sup>191</sup> Moldova Alkotmányának 72. cikk (3) bekezdés r) pontja [1994. július 29]

<sup>192</sup> *Teodor Carnattal*, az Országos Igazságszolgáltatási Tanács tagjával és a Moldovai Állami Egyetem Alkotmányjogi Tanszékének professzorával készített interjú alapján [Chisinau, 2017.09.14]

<sup>193</sup> *A Rodica Secrieruval*, a Moldáv Köztársaság Alkotmánybíróságának főtítkárával készített interjú alapján [Chisinau, 2017.09.15]

<sup>194</sup> Példaként lásd: a Moldáv Alkotmánybíróság 36./2013. számú határozatát [2013. december 5.]

számottevő. A joggyakorlat értelmében az organikus törvény nem jelent homogén kategóriát a jogforrási jelleget tekintve sem. Értelemszerűen vannak különbségek az egyes nemzeti jogrendszerek között, de a feltett kérdések és az azokra megfogalmazott válaszok közel azonosak. A magyar szabályozás fejlődése nem független a nemzetközi modellektől, a magyarországi minősített többségű jogalkotás irányai csak a nemzetközi tendenciák figyelembevételével értelmezhetőek. Nem szabad azonban elfelejtenünk arról, hogy a releváns külföldi példák általában kétkamarás törvényhozásokra vonatkoznak és - legalábbis az ismertetett európai jogrendszerek - stabilabbak, mint a magyarországi szabályozás.

A magyar történeti és a nemzetközi háttér ismeretében a következőkben azokra a főbb elméletekre térek ki, melyek a minősített törvények létjogosultságának alátámasztására kínálnak érveket.





# II.

**A minősített törvények létjogosultságát igazoló releváns  
paradigmák**



## **II/a.**

**A paradigmák rövid áttekintése és a minősített törvény  
alkotmányos igazolása**



# 4.

## Főbb paradigmák a minősített törvények igazolására

### 4.1. Elméleti támpontok

E fejezetben röviden bemutatom azokat a fontosabb értelmezési lehetőségeket és teóriákat, melyek célja a sarkalatos törvények létjogosultságának megalapozása. A hazai és nemzetközi szakirodalom öt főbb igazolását ismeri a sarkalatos törvények létjogosultságának, a következőkben ezeket veszem sorra.<sup>195</sup> Először az alkotmány meghosszabbításának elméletére, majd az alkotmány stabilitásának biztosítására fókuszálok. Ezután a sarkalatos törvényeket, mint politikai tényezőket, mint alapjogvédelmi eszközöket, végül, mint a hatalommegosztást alakító jogintézményt vizsgálom.

Elsődleges célom a minősített törvényekkel kapcsolatos fontosabb elméletek segítségével felhívni a figyelmet a jelenlegi magyar sarkalatos törvény koncepció hibáira és egyúttal a továbblépés lehetséges irányait is körvonalazom. Álláspontom szerint szakmailag indokolt a sarkalatos törvények jelenléte jogrendszerünkben, a sarkalatos tárgykörök listája azonban túlságosan tág. Szükség lenne az eljárási szabályok legalább részleges újragondolására, valamint a sarkalatos törvények körének szűkítésére.

---

<sup>195</sup> SZENTGÁLI-TÓTH Boldizsár [2017]: „Hogyan tovább kétharmad?” in SÁRKÖZY Tamás (szerk.): *A magyar jogászegylet 2016. évi tudományos pályázatain I. díjat nyert pályázatok. Magyar Jogászegyleti Értekezések. 7.* (Europrinting Kft.: Budapest) 13-34.

## 4.2. Az alkotmány meghosszabbításának elmélete

Rátérve a konkrét elméletekre, elsőként az alkotmány meghosszabbításának teóriájával foglalkozom. Ez a megközelítés a minősített törvényi szabályok alkotmányi szintre emelését feltételezi. A modern jogforrási hierarchia egyik alaptétele, hogy az alkotmány áll a jogrendszer csúcsán, minden más alacsonyabb szintű jogszabálynak ehhez kell igazodnia. Az alkotmányban, mint alapnormában ezért rögzíteni kell az állam főbb intézményeire, valamint az alapvető jogokra vonatkozó legfontosabb rendelkezéseket.<sup>196</sup> Az alkotmány azonban terjedelmileg erősen behatárolt, ha egy egységesen kodifikált jogi dokumentumban gondolkodunk, abban valóban csak az alapok helyezhetőek el.<sup>197</sup> Az alkotmányok terjedelme és részletessége régóta tudományos viták tárgya nemzetközileg és Magyarországon is.<sup>198</sup> A problémát az okozza, hogy amennyiben minden az alkotmányos rendszert meghatározó szabályt az alkotmányba írnánk, az alaptörvény szinte korlátlanul bővíthető lenne. Ez nyilván nem lehet cél, viszont az alkotmány meghosszabbításának gondolata alapján azoknak a nagyjelentőségű szabályoknak, melyek nem kerülhetnek az alkotmányba, biztosítani kell egy az alkotmányoshoz közel álló védelmi szintet. Ez felveti azt a kérdést, hogy az állam alapvető intézményeire és az alapvető jogokra vonatkozó, de az alkotmányba nem kerülő szabályok elfogadhatóak-e az általános törvényhozási eljárás szerint, vagy speciális eljárási garanciákkal kell biztosítani őket? Az alkotmány meghosszabbításának teóriája tehát abból indul ki, hogy az alkotmánynak rendeznie kell bizonyos tárgyköröket, de

---

<sup>196</sup> Az alkotmány fogalmának meghatározására néhány példa az újabb hazai szakirodalomból, a teljesség igénye nélkül:

„az alkotmány az Országgyűlés által kiadott legmagasabb rangú extern normatív aktus” JAKAB 2009, 556-557.;

„... olyan alaptörvény, amelyben az állam önmagát korlátozva biztosítja polgárai számára az alapvető jogokat, megszabja a hatalom gyakorlásának törvényes kereteit és szervezetét” TAKÁCS Imre [2007]: „Az alkotmány és az alkotmányosság fogalma” in DEZSŐ Márta et al.: *Alkotmánytan I.* (Szerk.: KUKORELLI István) (Osiris: Budapest) 21.;

„az államelmélet jogi alaprendje” TAKÁCS Albert [2006]: „Az alkotmány normativitása” in IMRE Miklós – LAMM Vanda – MÁTHÉ Gábor (szerk.): *Közjogi tanulmányok Lőrincz Lajos 70. születésnapja tiszteletére* (MTA Jogtudományi Intézet: Budapest) 381.;

„az állami berendezkedésre és az alapvető jogokra vonatkozó legfontosabb szabályok (...) egységes kódexe” RÁCZ Attila [1995]: „Az Alkotmány megváltoztatásának módjai” in RÁCZ Attila: *Jogforrások az új alkotmányban* (Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, MTA Állam- és Jogtudományi Intézete: Budapest) 120.

<sup>197</sup> KUKORELLI 1994.

<sup>198</sup> ELKINS Zachary – GINSBURG Tom – MELTON James [2009]: „Identifying Risks to Constitutional Life” in ELKINS Zachary – GINSBURG Tom – MELTON James (szerk.): *The Endurance of National Constitutions* (Cambridge University Press: Cambridge) 6-30.

azokat nem szabályozhatja teljes körűen. Állandó vitakérdés, hogy hol kell meghúzni a határt az alkotmányba, illetve a minősített törvényekbe kerülő szabályok között. Nehéz erre a problémára adekvát választ adni, hiszen az nagyban függ az egyes szabályozási tárgykörök struktúrájától is. Magyarországon az alapvető jogoknál azok lényeges tartalma, Spanyolországban az organikus törvények számára fenntartott szabályozási terrén<sup>199</sup> nyújtanak segítséget, de ezek is inkább csak keret jellegű fogalmak, melyek értelmezése igen rugalmas lehet.

További kérdés, hogy az alkotmány meghosszabbításának tekintett minősített törvények részét képezik-e az alkotmánynak, vagy csak egy ahhoz közel álló szintet jelenítenek meg a jogforrási hierarchiában? Ahhoz, hogy e problémát taglaljuk, el kell különítenünk egymástól két fogalmat: az alkotmány és az alkotmánylevél kategóriáját. Az alkotmánylevél egy adott dokumentumot jelöl, melyet alkotmánynak, vagy alaptörvénynek nevezünk és mely alkotmányos szabályokat rögzít.<sup>200</sup> Az alkotmánylevél azonban nem feltétlenül esik egybe az alkotmánnyal, az alkotmánynak mindig vannak szövegen túli aspektusai is.<sup>201</sup> Magyarországon az Alaptörvény kodifikációja kapcsán erősödtek fel az alkotmány szövegen túli aspektusai.<sup>202</sup> Az Alaptörvény *R. cikk* (3) bekezdése kimondja, hogy rendelkezéseit azok céljával, a Nemzeti Hitvallással és a történeti alkotmány vívmányaival összhangban kell értelmezni.

Az alkotmány koncepció kiterjesztésének sajátos kísérlete volt az Alaptörvény átmeneti rendelkezéseinek elfogadása, később azonban ezt az Alkotmánybíróság megsemmisítette, mivel az átmeneti rendelkezések átmenetinek nem tekinthető alkotmányi szabályokat is tartalmaztak, továbbá aláásták az Alaptörvény egységes, koherens szerkezetét.<sup>203</sup> Az Alaptörvény megalkotóinak egyes nyilatkozataiból kiderül, hogy ők a sarkalatos törvényeket is a tágabb értelemben vett alkotmány koncepció részének tekintették.<sup>204</sup> A valóságban a magyar sarkalatos törvények kevés alkotmányos

<sup>199</sup> 4/1993. (II. 12.) AB határozat, ABH 1993, 48.; JCC no. 236-2007.

<sup>200</sup> CHRONOWSKI Nóra – DRINÓCZI Tímea – KOCSIS Miklós [2011]: „Mozaikok, azaz milyen értelmezési kérdéseket vethet fel az Alaptörvény?” *Új Magyar Közigazgatás* 2011/4. 6-7., 11-20.

<sup>161</sup> CSINK Lóránt – FRÖHLICH Johanna [2012a]: *Egy alkotmány margójára. Alkotmányelméleti és értelmezési kérdések az Alaptörvényről* (Gondolat: Budapest) 307.

<sup>202</sup> CHRONOWSKI 2011.

<sup>203</sup> 45/2012. (XII. 29.) AB határozat, ABH 2012, 347.

<sup>204</sup> ABLONCZY 2011, 210.

sajátossággal bírnak, de e lehetőség felvetése már önmagában is jelzi, hogy az alkotmány meghosszabbításának elmélete hatott az Alaptörvény szövegezőire is.

A továbbiakban a minősített törvények jogforrási jellegére, illetve a minősített törvények és az alkotmány közti esetleges hierarchiára koncentrálok. A minősített törvények jogforrási hierarchiában elfoglalt helye komoly következményekkel jár gyakorlati és elméleti téren egyaránt.<sup>205</sup>

A jogforrási hierarchia a tágabb értelemben vett jogállamiság integráns és nélkülözhetetlen eleme.<sup>206</sup> A különböző jogforrásoknak világos hierarchikus rendjük van, az alacsonyabb szintű jogforrások nem lehetnek ellentétesek a náluk magasabban elhelyezkedő jogi normáknál. Az alkotmányok háromféleképpen rendelkezhetnek a minősített törvények jogforrási helyzetéről.<sup>207</sup>

- Egyrészt az alkotmány kifejezetten meghatározhatja, hogy a minősített törvények hol helyezkednek el a jogforrások hierarchikus rendjében.
- Másodsorban a nemzeti alkotmánybíróság értelmezéssel kibontja a vonatkozó alkotmányos előírások tartalmát. Kellően pontos alkotmányos iránymutatás híján a testületnek kell kialakítania saját nézőpontját a kérdésről.
- Végezetül a jogelméleti szakemberek kimunkálhatják a minősített törvények jogi természetére vonatkozó álláspontjukat, ami hatással lehet a joggyakorlatra is. Jogforrásként a minősített törvényekkel kapcsolatban számos gyakorlati és elméleti kérdés merül fel, koherens értelmezési rendszer pedig csak valamennyi aspektus figyelembevételével alakítható ki.

Az alkotmányjog tudománya különböző megközelítéseket kínál a minősített törvények jogforrási szerepét illetően.<sup>208</sup> Egyértelmű, hogy a minősített törvények az alkotmányi és a törvényi szint között helyezkednek el a jogforrási hierarchiában, a

---

<sup>205</sup> TROPER 2012, 340.

<sup>206</sup> 19/2005. (V. 12.) AB határozat, ABH 2005, 644.; 193/2010. (XII. 8.) AB határozat, ABH 2010, 997.

<sup>207</sup> BODNÁR Eszter – MÓDOS Mátyás [2012]: „A jogalkotás normatív kereteinek változásai az új jogalkotási törvény elfogadása óta” *Kodifikáció* 2012/1. 33-34.

<sup>208</sup> TRÓCSÁNYI László [2014]: „Alaptanok” in TRÓCSÁNYI László – SCHANDA Balázs: *Bevezetés az alkotmányjogba. Az Alaptörvény és Magyarország alkotmányos intézményei* (HVG ORAC: Budapest) 55.; JAKAB 2009.



részleteket tekintve azonban számos a vitás pont.<sup>209</sup> Be kell azonban látnunk, hogy a felmerülő elméleti kérdésekre többnyire az alkotmánybírószági gyakorlat és a releváns jogszabályi rendelkezések alapján találhatunk választ, az elméleti szakemberek ritkán foglalkoznak mélyebben a minősített törvények jogforrási jelentőségével.

A minősített törvények esetében az a fő kérdés, hogy ezek a normák alkotmányi, vagy törvényi karakterrel rendelkeznek-e, esetleg egy teljesen külön jogforrás típust jelentenek a két említett jogforrási szint között. A válasz gyakorlati következményei messzire vezetnek. Az egyszerű törvények nem tartalmazhatnak minősített törvénnyel ellentétes szabályt, ez pedig lényegesen bővíti az Alkotmánybíróság mozgásterét.<sup>210</sup> A minősített törvények jogforrási jellege meghatározza azok adott jogrendszerben betöltött szerepét. Ha a minősített törvények nem részei az alkotmány szélesebb értelemben vett fogalmának, nem lehetnek ellentétesek az alkotmányi rendelkezésekkel. Ha viszont a minősített törvények is kvázi alkotmányi erővel bírnak, nem világos, hogy egy alkotmányos és egy kvázi alkotmányos rendelkezés esetén melyiknek kell elsőbbséget élveznie.

Szintén nehézséget jelent az alkotmányozáshoz megkövetelt, valamint a minősített törvények elfogadásához előírt eljárás kapcsolata. Amennyiben a két eljárás azonos, az alkotmányos szintre helyezett normák széles körét csak szigorú eljárásrend szerint lehet megalkotni, vagy módosítani. Ez rendkívüli módon szűkíti a kormány mozgásterét, mely minden fontosabb kérdésben az ellenzék együttműködésére van szorulva. Amennyiben a kétféle eljárásrend eltér egymástól, az azzal a következménnyel járna, hogy az alkotmányos normákat nem egységes eljárásrendben kellene elfogadni, ami megbontaná az alkotmány koherenciáját.

Léteznek egyes alkotmányos rendszerekben olyan megoldások, melyek az alkotmány egyes szakaszainak módosítását népszavazáshoz kötik, vagy egyenesen kizárják egy-egy rendelkezés megváltoztatását, ezek azonban csak rendkívül szűk körben jelennek meg (például az államforma meghatározásánál). Az alkotmányerejű minősített törvények azonban széles körben szabályoznak és számos részletszabályt is

---

<sup>209</sup> AVRIL 2014, 271-273; TUSHNET Mark [2013]: „Constitution-making: An Introduction” *Texas Law Review* 91; [www.texaslrev.com/wp-content/uploads/2015/08/Tushnet.pdf](http://www.texaslrev.com/wp-content/uploads/2015/08/Tushnet.pdf)

<sup>210</sup> 43/1992. (VII. 16.) AB határozat, ABH 1992, 374.

magukban foglalnak, így ezekre külön eljárás meghatározása már komolyan veszélyezteti az alkotmány egységét.

A minősített és az egyszerű törvények kapcsolatát tekintve a hierarchikus elvet kell elsőként kiemelni. Mint egyes magyar szerzők megállapítják, az egyszerű törvények ilyenkor nem lehetnek ellentétesek a minősített törvényi szabályozással, ami jelentősen kibővíti az Alkotmánybíróság mozgásterét.<sup>211</sup>

A másik lehetséges megközelítés az egyszerű törvényeket tekinti kiindulópontnak. A minősített törvények jogforrási jellege azonos az egyszerű törvényekével, azokat csupán az elfogadásukra vonatkozó eljárási szabályok és az eltérő szabályozási tárgykör különböztetik meg egymástól. Az alkotmányos többletkövetelmények nem jelentenek érdemi különbséget, csupán technikai szabályokról van szó. A minősített törvények a törvények egy alkategóriáját testesítik meg, nem képeznek önálló szintet a jogforrási hierarchiában, az egyszerű törvények pedig akár felül is írhatják a minősített törvények rendelkezéseit.<sup>212</sup>

Valójában a minősített törvények alkotmányhoz közel álló és törvényekre emlékeztető sajátosságait is értékelni kell a helyes elemzés során, válaszuk pedig nagymértékben függ attól, milyen funkciót tulajdonítunk a minősített törvényeknek. Ha elfogadjuk az alkotmány meghosszabbításának teóriáját, a minősített törvényt szinte alkotmányi erőre emeljük. A minősített törvények jogi státuszára vonatkozó alapvető szabályokat azonban még ilyenkor is az alkotmány rögzíti, ennyiben tehát az alkotmány az alkotmányerejű minősített törvények felett áll.

#### **4.3. Az alkotmány stabilitásának biztosítása**

A minősített törvényekkel kapcsolatos második paradigma az alkotmány stabilitására vonatkozik. Az alkotmány stabilitását kiterjedt eszközrendszer hivatott garantálni,<sup>213</sup> a minősített törvények ezek közé illeszthetők.

---

<sup>211</sup> DRINÓCZY 2011, 12.; VARGA ZS. 2010, 21-25.

<sup>212</sup> SIRAT Charles [1960]: *La loi organique et la constitution de 1958* (Dalloz: Paris) 153-160.

<sup>213</sup> KILÉNYI 1996.

Az alkotmány stabilitásának egyik módja az alkotmányos szabályok elfogadásának minősített többséghez kötése.<sup>214</sup> Ez általában kétharmados szavazatarányt jelent, mint Magyarországon, de más hasonló megoldások, így például abszolút többségi követelmények is létezhetnek. Amennyiben az alkotmány elfogadásához és módosításához minősített többségre van szükség, az alkotmányozási eljárás lényegesen szigorúbb az egyszerű törvényhozási eljárásnál, így az alkotmány fokozottabb védelme biztosított.

További megoldás lehet a közvetlen népi részvétel az alkotmányozás folyamatában, így például népszavazás tartása az alkotmány szövegéről, vagy annak módosításáról.<sup>215</sup>

Egyes országokban, így Belgiumban és Luxemburgban a közvetlen népi részvétel mellett más elemek is felmerülnek. Az alkotmány módosítását megszavazó parlament az alkotmány módosítását követően feloszlik, új választást kell kiírni, majd a voksolás eredményeként felálló új törvényhozás ismét megszavazza az alkotmánymódosítást.<sup>216</sup> A legszigorúbb a rendszer Dániában, ahol az új parlament támogató döntését követően még egy külön népszavazásra is szükség van az alkotmány megváltoztatásához.<sup>217</sup>

Az alkotmány stabilitását biztosítják a módosíthatatlan rendelkezések is,<sup>218</sup> melyek megváltoztatására elvileg nincs lehetőség. Ezek a normák számos elméleti vitára adnak okot és felvetik az alkotmányon belüli hierarchia kérdését is.

További kérdés, hogy az Alkotmánybíróságnak lehetősége van-e az alkotmány módosításának felülvizsgálatára, vagy sem. Az egyes országokban eltérő válaszokat találunk e kérdésre, de többségben vannak az alkotmány módosításának tartalmi felülvizsgálatát elutasító nézetek.<sup>219</sup> Magyarországon az Alkotmánybíróság gyakorlata

---

<sup>214</sup> DIXON Rosalind [2011]: „Constitutional amendment rules: a comparative perspective” in GINSBURG Tom – DIXON Rosalind: *Comparative Constitutional Law III. Documents pour servir à l’histoire de l’élaboration de la Constitution* (Elgar Edwar: Cheltenham) 350.

<sup>215</sup> DEZSŐ 1995.

<sup>216</sup> Belgium Alkotmányának 195. cikke (1831. február 7.); Luxemburg Alkotmányának 114. cikke (1868. október 17.).

<sup>217</sup> Dánia Alkotmányának 88. cikke (1848. június 5.).

<sup>218</sup> BRAGYOVA 2003.

<sup>219</sup> KÜPPER Herbert [2004]: „Az alkotmánymódosítás alkotmánybíróági kontrollja Magyarországon és Németországban” *Jogtudományi Közlöny* 2004/9. 265-274.; KÜPPER Herbert [2013]: „Az alkotmány-

szerint nem volt lehetőség az alkotmány szövegének alkotmánybírósági felülvizsgálatára. Az Alaptörvény negyedik módosítása egyértelműen rendezte a kérdést: az Alkotmánybíróság vizsgálhatja az alkotmányozás eljárási szabályainak megtartását, az elfogadott alkotmányi szöveg tartalmát azonban nem vizsgálhatja.<sup>220</sup>

A minősített törvények az alkotmány stabilitását szolgáló eszközök közül az emelt többségi követelményhez állnak legközelebb. A minősített törvények több módon is szolgálják az alkotmányos szabályozás állandóságát.

- Az egyik ilyen tényező az, hogy mint már említettem, a minősített törvények többnyire az alkotmányba foglalt tárgykörök részletszabályait bontják ki. Az alkotmányba csak néhány alapvető rendelkezés kerül, a minősített törvények adják meg az alkotmányos szabályoknak a tényleges alkalmazási keretet. Ez azt jelenti, hogy a gyakori módosítást igénylő, technikai jellegű rendelkezések nem alkotmányos szinten, hanem a minősített törvényekben kapnak helyet, így lényegesebben ritkább az alkotmánymódosítási igény. Ezt nevezhetjük az alkotmány tehermentesítése jelenségének. Más oldalról közelítve a kérdést viszont szükség lehet a legfontosabb kérdésekben az alkotmányból terjedelmi okokból kimaradt szabályok fokozottabb védelmére. Ennek az igénynek tehet eleget a minősített törvény kategória, mely úgy biztosít többlet garanciát egyes törvényi szabályoknak, hogy azokat nem, vagy nem feltétlenül emeli alkotmányi szintre.
- Egy másik lehetséges érvelés, hogy a minősített törvények helyezik igazán előtérbe az alkotmány alapnorma jellegét. Mivel az alkotmányba valóban csak az elsődleges jelentőségű normák találhatók, ténylegesen a jogrendszer csúcsának tekinthető, mely élesen elkülönül a végrehajtását szolgáló alacsonyabb szintű rendelkezésektől. A minősített törvények léte felerősíti az alkotmány és a törvényi szabályrendszer közti distinkciót, így az alkotmány reputációja emelkedhet. Ennek következtében a politikai élet résztvevői ritkábban nyúlnak az alkotmány módosítás eszközéhez.

---

módosítás és az alkotmánybírósági kontroll - megoldás az örökkévalósági klauzula?" *Közjogi Szemle* 2013/4. 1-17.

<sup>220</sup> Alaptörvény 5. cikk (3) bekezdés; Magyarország Alaptörvénye negyedik módosítás 2. cikk.

- A harmadik szempont a minősített többségű törvényalkotás alkotmányt stabilizáló szerepének alátámasztására az lehet, hogy a széleskörű konszenzus előírásával a politikai és alkotmányos élet résztvevői rákényszerülnek arra, hogy egymással együttműködve alakítsák ki az alkotmányos rendszert. Ennek az előnye abban áll, hogy a politikai viták nem az alkotmányos berendezkedésről, annak esetleges hibáiról zajlanak, hiszen ebben valamiféle egyetértés létrejött. Ehelyett arra lehet koncentrálni, hogy az egyes pártok milyen módon kívánják kezelni az aktuális társadalmi, gazdasági nehézségeket. Mivel az alkotmány a napi politikai csatározásokon felül áll, módosítására rendszeresen nincs sem szükség, sem igény.

A minősített törvények stabilizáló hatása is első sorban akkor érvényesül, ha a minősített törvények köre szűk és a néhány minősített törvény valóban politikai konszenzus eredménye. Amennyiben a minősített többségű törvényalkotást kiterjesztjük, valamennyi minősített tárgykörben szükség lesz később a különböző politikai erők együttműködésére, ami kihangsúlyozza a minősített törvények korlátozó jellegét.<sup>221</sup>

Látható tehát, hogy az alkotmányjog tudománya két, egymáshoz kapcsolódó, de eltérő paradigmát is kidolgozott a minősített többségű jogalkotás alátámasztására. A két nézőpont közti legfontosabb különbség az, hogy míg az alkotmány meghosszabbítását valló nézet szerint a minősített törvények alkotmányos jelentőségű szabályok, az alkotmány stabilitását előtérbe helyezők inkább nagy jelentőségű törvényekről beszélnek, melyek az alkotmány védelmét szolgálják. Amennyiben a minősített törvények az alkotmány meghosszabbítását jelentik, az egyszerű törvények felett helyezkednek el a jogforrások rendjében, egyszerű törvény nem mondhat ellent a minősített törvényeknek. Az alkotmány stabilitására építő elmélet azt feltételezi, hogy a minősített törvények fontosabbak az egyszerű törvényeknél, de nem bírnak alkotmányi erővel. A minősített törvény inkább a törvény egy speciális alkategóriája, nem a tágabb értelemben vett alkotmány része, a minősített és az egyszerű törvények között nincs hierarchikus kapcsolat. Mindkét érvrendszer nézetem szerint a túlburjánzó sarkalatos törvények visszaszorítását támasztja alá. A sarkalatos törvények akár az alkotmány

---

<sup>221</sup> BARNÁ Dániel – SZENTGÁLI-TÓTH Boldizsár [2013]: „Stabilitás vagy Parlamentarizmus? – A sarkalatos törvényekkel kapcsolatos egyes jogalkotási problémák” *Ars boni jogi folyóirat* [www.arsboni.hu/barnaszentg.html](http://www.arsboni.hu/barnaszentg.html)

meghosszabbítását látjuk bennük, akár az alkotmány időtállóságát támogató eszközt, akkor tudják betölteni funkciójukat, ha szabályozási területük ésszerűen szűk.

#### 4.4. A minősített törvények, mint politikai tényezők

A minősített törvények egy harmadik lehetséges olvasatát a politikai megközelítés adja. A politológiai szemlélet is jól érzékelteti, hogy az egyes paradigmák korántsem egységesek, azok több, egymástól részben független feltevésen alapulnak. Esetünkben a kisebbségvédelem, a parlamentarizmus torzulása, a választási rendszerrel való összefüggés, valamint a kétharmados kormánytöbbség jelentik a kulcsfogalmakat. Az alábbiakban röviden kifejtem, mit jelentenek ezek a feltevések a politikai instrumentum paradigmáján belül.

A minősített törvények két, egymással szembenálló értelmezését jelenti azok kisebbségvédelmi, illetve a parlamentarizmust formáló funkciója. A kisebbségvédelem fontos eleme a XXI. századi demokrácia felfogásnak, a többség hatalma nem lehet korlátlan. A minősített többségű törvényalkotás lényegénél fogva alkalmas lehet a kisebbségi szempontok megjelenítésére, hiszen a többség a kisebbség legalább egy részének támogatása nélkül nem képes akarátát érvényesíteni. Azonban a kisebbségi álláspont kifejtésének és érvényre juttatásának számos egyéb módja létezik egy parlamentáris demokráciában. Az ellenzék a parlamenti vitában jelen van a törvényalkotási eljárásban, híveit mozgósítva tüntetésekkel, aláírásgyűjtésekkel, esetleg sztrájkokkal gyakorolhat nyomást a kormányra. Ezen felül az állami szervezetrendszerbe is beépülnek olyan mechanizmusok, melyek a kisebbség oltalmát szolgálják. Ilyenek mindenekelőtt az alapjogokat védő intézmények: a bíróságok, az alkotmánybíróság, az ombudsman és egyéb releváns hatóságok. Amennyiben valaki úgy értékeli, hogy alapvető jogát megsértették, fellebbezhet az ilyen döntés ellen, vagy adott esetben bírósághoz fordulhat. További lehetőség az ombudsmani eljárás indítványozása,<sup>222</sup> vagy az alkotmánybírósághoz fordulás az alkotmányellenes jogszabály megsemmisítése érdekében. Ez még akkor is így van Magyarországon is, ha 2012 óta már nem létezik a

---

<sup>222</sup> Alaptörvény 30. cikk.

korábbi *actio popularis* jogintézménye.<sup>223</sup> A hatályos Alaptörvény szerint az állampolgár csak alkotmányjogi panasszal fordulhat közvetlenül az Alkotmánybírósághoz, utólagos normakontrollra vonatkozó indítványt csak a Kormány, az országgyűlési képviselők egy negyede, az alapvető jogok biztosa, a legfőbb ügyész és a Kúria elnöke terjeszthet a testület elé.

A nemzeti, etnikai kisebbségek, nemzetiségek jogait biztosítják a nemzetiségi önkormányzatok, melyek országos, regionális és helyi szinten szerveződnek.<sup>224</sup> A Parlamentben a nemzetiségek szószólói testesítik meg az etnikai sokszínűséget. Magyarország unitárius állam, nincsenek nagyfokú autonómiával rendelkező regionális egységek, így ezek közvetlen parlamenti képviselete sem merül fel. Amennyiben lenne ilyen igény, az első sorban a kétkamarás törvényhozás felállítását vetné fel, a minősített törvények ekkor is csak másodlagos alternatívaként jöhetnének számításba. A belső kontrollmechanizmusokon felül számos nemzetközi szervezet és egyezmény is foglalkozik az ellenzéki és egyéb kisebbségi jogokkal.

Fentiekből látható, hogy a kisebbségvédelem érvrendszere csak korlátozott körben alkalmas a minősített törvényi szabályozás alátámasztására. Az állami intézményrendszerben és azon túl is számos olyan jogintézmény ismert, melyek a partikuláris érdekek becsatornázását szolgálják. Ez persze nem jelenti, hogy további eszközök keresése és a jelenlegiek hatékonyságának fokozása ne jelentene legitim célt. Azonban úgy tűnik, a gondolkodásnak nem a minősített többség a legmegfelelőbb iránya. A minősített törvények nehezen hozhatók összhangba a parlamentarizmus alapvető logikájával.<sup>225</sup> A parlamentarizmus egyik alapja, hogy a választásokon legtöbb szavazatot szerző párt, vagy pártszövetség alakít kormányt és a parlamenti többség támogatását élvezve a kormányzati ciklus ideje alatt keresztülviszi akaratát. A döntéseket a kormánypárti parlamenti többség hozza, így azok következményeiért is a kormánynak kell vállalnia a politikai felelősséget. A kormány csak akkor maradhat helyén, ha élvezzi a parlamenti többség bizalmát, ennek hiányában a törvényhozás bizalmi szavazással eltávolíthatja a kormányzatot.

---

<sup>223</sup> SÓLYOM László [2010]: „Ezen a lejtőn nehéz lesz megállni!” *Iustum Aequum Salutare* VI. 2010/4. 5-9. [ias.jak.ppke.hu/hir/ias/20104sz/22.pdf](http://ias.jak.ppke.hu/hir/ias/20104sz/22.pdf)

<sup>224</sup> Alaptörvény XXIX. cikk.

<sup>225</sup> 55/2010. (V. 5.) AB határozat, ABH 2010, 366.

A minősített törvények nehezen illeszthetők be ebbe a képletbe. Ilyenkor a döntések mögött nem pusztán a kormányoldal áll, hiszen szükség van más pártok támogatására is. Ez ahhoz vezet, hogy az ellenzéki csoportok már nem csak a kormányzat ellenőrzésében, hatalmának féken tartásában érdekeltek, hanem a mérleg nyelveként funkcionálhatnak. A minősített többség tehát kisebbségvédő funkciója ellenére könnyen válhat visszaélések táptalajává, a kormányzati munka ellehetetlenítésének eszközévé. Ez a sajátosság azt idézheti elő, hogy a politikai párbeszéd eldurvul, egyes tárgykörök szabályozásának módosítására pedig hosszú időn keresztül nem lesz lehetőség.<sup>226</sup> Az ellenzék minősített többségű törvényalkotás nélkül is képes lehet a törvényhozási munka hátráltatására az obstrukció segítségével.<sup>227</sup> Ilyenkor fizikai tiltakozással, vagy az érdemi vita bojkottálásával a kormány nehéz helyzetbe hozható. A kormánynak azonban rendelkezésre állnak a klotúr eszközei a parlamenti munka hatékonyságának helyreállítására. A minősített többség esetében viszont nincsenek ilyen korrekciós mechanizmusok.

A minősített törvények kisebbségvédő funkciója fontos feladata e jogintézménynek, de erre válaszként szolgálhat a parlamentarizmus torzulásának elmélete. Az bizonyos, hogy a kisebbségvédelmi eszközök rendszerében a minősített törvények nem tekinthetők hatékonynak.

A minősített törvények szoros kapcsolatban állnak a választási rendszerrel. A választási rendszer határozza meg, hogy mekkora eséllyel szerezhethet kétharmados többséget egy erős politikai formáció a törvényhozásban, egy adott választási rendszer vagy a kisebb, vagy a nagyobb pártok számára kedvező. Általában az arányos rendszerek a kisebb pártok esélyeit fokozzák, míg a többségi szisztémában a „győztes mindent visz” elve miatt az erős politikai formációk a kedvezményezettek. A magyar választási rendszer vegyes jellegű, a legtöbb országra valamilyen formában ez jellemző. A vegyes rendszerek közti szórás azonban meglehetősen nagy, a mandátumok többségi és arányos elem közti megoszlása változatos képet mutat.<sup>228</sup> Amikor a választási

---

<sup>226</sup> SZALAI 2011; ANTAL 2011.

<sup>227</sup> ARLETTAZ Jordane – BONNET Julien – ROUSSEAU Dominique [2012]: „*Pouvoirs et démocratie en France*” *Pouvoir et démocratie en France. Broché* (CRDP: Montpellier) 211.

<sup>228</sup> „AZ új magyar választási rendszer. Tanulmány” [2015] (Századvég Alapítvány: n.i.) 55.



rendszer kedvez a hatalmi koncentrációnak és az ország pártrendszere egyébként is két-, három nagyobb politikai csoportosulás közti versengésen alapul, gyakran kell számolni azzal, hogy a kormány mögött minősített többség áll a törvényhozásban. Ennek a jelenségnek Magyarország a legjobb példája,<sup>229</sup> hiszen 1994 és 1998, valamint 2010 és 2015 között is kétharmados parlamenti többség támogatta a kormányzatot, illetve a 2018-as parlamenti választások eredményeként is ilyen parlamenti többséget szerzett a kormányoldal. Ez azonban nem csak magyar sajátosság, a kétharmados kormánytöbbség a közel múltban Romániában is jelen volt. A spektrum másik végpontját Spanyolország jelenti, ahol erős a politikai és az etnikai széttagoltság, ráadásul a választási rendszer sem a nagy pártokat támogatja. Ennek köszönhetően Spanyolországban a minősített parlamenti többség kialakulásának valószínűsége jóval alacsonyabb, mint Magyarországon. További kérdésként vethető fel, hogy a nagyszámú minősített többséghez kötött törvény jelenléte a jogrendszerben indokolhat-e olyan alkotmányjogi megfontolásokat, melyek szerint az arányos ágak nagyobb szerepet kell adni a vegyes választási rendszeren belül a kétharmados követelmény ellensúlyozására?

A kétharmados parlamenti többség esetén a minősített törvények egészen más értelmet nyernek, mint egy ezt nélkülöző politikai helyzetben. A kormányoldal rendelkezik az akaratának keresztülviteléhez szükséges többséggel, ezért nem szorul rá az ellenzékkel történő egyeztetésre a minősített tárgykörökben sem. Egy politikai erőnek egyedül nyílik lehetősége arra, hogy megváltoztassa az adott ország alkotmányos berendezkedését, de legalábbis a minősített törvényi szabályokat. Ebben a helyzetben a minősített többség konszenzust ösztönző hatása nem érvényesül, sőt éppen ellenkezőleg, a minősített törvény a politikai élet kisajátításának eszközévé válhat. A kormányoldal egyoldalúan fogad el minősített törvényi, akár alkotmányos rendelkezéseket, melyek megváltoztatására később csak igen nehezen lesz mód a kétharmados követelmény miatt. A kétharmados parlamenti többség tehát bebetonozhatja az akaratát, az ellenzék pedig hosszabb távon kiszorulhat az alkotmányos keretek kimunkálásának folyamatából. Ez mindig a politikai párbeszéd durvulását idézi elő, a magukat mellőzöttnek érző ellenzéki politikusok már nem csak a kormányt, hanem magát az alkotmányos rendszert

---

[www.szazadveg.hu/uploads/media/57e923c55360d/az-uj-magyar-valasztasi-rendszer-szazadveg-tanulmany130802.pdf](http://www.szazadveg.hu/uploads/media/57e923c55360d/az-uj-magyar-valasztasi-rendszer-szazadveg-tanulmany130802.pdf)

<sup>229</sup> KUKORELLI 2006, 155.

bírálják. A kétharmados kormánytöbbség esete mutatja meg igazán, hogy a sarkalatos törvények túl nagy számban nem garanciát, hanem inkább gátat jelentenek. Az adott pillanatban nincs jelentősége annak, hogy egy törvényi tárgykör egyszerű, vagy minősített, hiszen a kormánytöbbség mindenképpen megszavazza azt a szükséges többséggel. Hosszabb távon azonban fontos kérdés, hogy az adott törvény megváltoztatására milyen szavazatarány vonatkozik. Ha a kormány mögött már nem áll kétharmados többség, különösen pedig, ha a kétharmados kormánytöbbség korábbi ellenzéke kerül később kormányra, egyszerű többséggel megváltoztathatók a korábban megalkotott normák. A minősített tárgykörök esetén viszont ott van a kétharmados szavazatarány, mely széles körű konszenzushoz kapcsolja az egyoldalúan hozott szabályok módosítását. Az ilyen zsákutca szerű helyzetek megelőzésére lehet alkalmas a mozgó, vagy szubsztantív minősített többségi szabály koncepciója, mely nem egy abszolút számban határozná meg az elvárt szavazatarányt, hanem azt követelné meg, hogy az adott parlamenti viszonyok között mindig több politikai erő egyetértésére legyen szükség a minősített törvények elfogadásához, vagy megváltoztatásához.<sup>230</sup>

#### 4.5. A minősített törvények, mint alapjogvédelmi eszközök

A minősített törvények egy negyedik funkciója az alapjogok védelmében betöltött szerepük. A minősített tárgykörök főként két területre vonatkoznak: az állam alapvető intézményeire és az alapvető jogokra,<sup>231</sup> de a sarkalatos törvényi szabályozás terjedelmét elsősorban mindig politikai szempontok határozzák meg.<sup>232</sup> Az alapvető jogok védelmét kiterjedt kormányzati és civil intézményrendszer szolgálja a modern alkotmányos rendszerekben. Mindenekelőtt fel kell hívni a figyelmet az Alaptörvény általános alapjog korlátozási kaluzulájára.<sup>233</sup> Aki Magyarországon úgy véli, alapvető jogát megsértették, jogorvoslattal élhet az ilyen közigazgatási döntéssel szemben, adott esetben bírósághoz fordulhat.<sup>234</sup> Ezen felül az ügy kivizsgálása kérhető az alapvető

---

<sup>230</sup> POZSÁR-SZENTMIKLÓSSY Zoltán [2017]: „Supermajority in Parliamentary Systems – A Concept of Substantive Legislative Supermajority: Lessons from Hungary” *Hungarian Journal of Legal Studies* 58 2017/3. 281–290.

<sup>231</sup> 14/B/2002. AB határozat, ABH 2003, 1476.

<sup>232</sup> 4/1993. (II. 12.) AB határozat, ABH 1993, 48.

<sup>233</sup> Alaptörvény I. cikk (3) bekezdés.

<sup>234</sup> Alaptörvény 28. cikk (7) bekezdés.

jogok biztosától, vagy egy meghatározott körben az Egyenlő Bánásmód Hatóságtól, illetve a Nemzeti Adatvédelmi- és Információszabadság Hatóságtól.<sup>235</sup> Az alapvető jogok oltalma az Alkotmánybíróság fontos feladata, még akkor is, ha hatáskörei számottevően átalakultak az Alaptörvény elfogadásával, majd módosításaival. 2012 előtt bárki *actio popularis* keretében utólagos normakontrollra vonatkozó indítványt terjeszthetett elő az Alkotmánybíróságon, ezen felül nem valódi alkotmányjogi panaszt is be lehetett nyújtani.<sup>236</sup> Az Alaptörvény megszüntette az *actio popularis* jogintézményét, helyette egy korlátozott személyi kör számára nyitott csak ez a lehetőség.<sup>237</sup> Az állampolgárok természetesen továbbra is felvethetik az arra jogosultaknak ilyen indítványok benyújtását, főként az alapvető jogok biztosa csatornázza be az állampolgári beadványokat.

Az alapjogok felett az állami szerveken felül számos jogvédő szervezet és egyesület is őrökdi. Az alapjogvédelmi rendszer ma már azonban nem ér véget az országhatároknál, felerősödött e téren is a nemzetközi együttműködés. Az ENSZ Közgyűlése elfogadta 1948-ban az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatát, majd 1966-ban a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyességokmányát, valamint a Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyességokmányát.<sup>238</sup> Ezeken felül számos egyezmény biztosít többlet védelmet egyes konkrét alapvető jogoknak, vagy sérülékeny csoportoknak. Így külön egyezmény rendelkezik a népiítés tilalmáról, a menekültek, a fogyatékkal élők, a nők és a gyermekek jogairól. A nemzetközi jog ma már nem csupán korlátozottan kikényszeríthető jogi dokumentumokon keresztül védi az alapvető jogokat, hanem erre specializálódott intézményeken keresztül is. Egyes egyezmények érvényesülését, végrehajtását e célra létesített bizottságok kísérik figyelemmel, szükség esetén ajánlásokat tesznek, akár szankciókat is alkalmazhatnak. Kialakult a regionális jogvédelmi egyezmények rendszere, melynek tiszteletben tartása felett Európában a

---

<sup>235</sup> Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény; az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvény; az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény.

<sup>236</sup> A Magyar Népköztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény 32/A. § (4) bekezdés (1949. augusztus 20.); az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXI. törvény 48. §.

<sup>237</sup> Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés e) pont.

<sup>237</sup> Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés d) pont.

<sup>238</sup> 1948. december 10; 1966. december 16.

Strasbourgban működő Emberi Jogok Európai Bírósága őrökdi, melynek ítélezési gyakorlata nagyjelentőségi Magyarország szempontjából is.<sup>239</sup>

A minősített törvények mellett számos, hatékonyabb alapjogvédelmi mechanizmus létezik, melyek nem okoznak olyan súlyos torzulást a jogrendszerben, mint a kétharmados többségi követelmény. A jelenlegi jogvédelmi intézményrendszer ismeretében a minősített többség alapjogokat biztosító szerepe nem látszik elsődlegesnek. Az Alaptörvény a minősített többségnek csak a közvetlen alapjogvédő funkcióját szüntette meg, az alapjogokat védő számos intézményre vonatkozó szabályozás továbbra is sarkalatos tárgykör. Látnunk kell azonban, hogy a rendszerváltás idején, a három évtizeddel ezelőtti alkotmányozási folyamat résztvevői egészen más körülményekkel szembesültek.<sup>240</sup> Az akkori kerekasztalt körülülők közvetlen tapasztalattal rendelkeztek a diktatúra alapjogokat semmibe vevő felfogásáról és a korlátlan kormányzati hatalom visszasságairól. Ráadásul nem volt világos, hogy a demokratikus választások eredményeként milyen összetételű törvényhozás jön majd létre, abban milyen súlya lesz a korábbi diktatúra állampártjának. A szocializmus évtizedei alatt az alapjogok elvileg alkotmányos szinten léteztek, az 1949. évi XX. törvény, mint az akkori Alkotmány, védelmükről is rendelkezett, de ezek a szabályok a gyakorlatban nem érvényesültek. Magyarország akkoriban még nem volt részese számos nemzetközi egyezménynek, melyek szintén az alapjogok védelmi szintjét emelik. E háttér ismeretében érthető, hogy az ellenzéki tárgyalók ragaszkodtak ahhoz, hogy valamennyi alapjogokat érintő szabályozást az összes országgyűlési képviselő kétharmadának szavazatával kell elfogadni (alkotmányerejű törvények). Ez a döntés a minősített törvények alapjogvédelmi szerepének túlburjánzását mutatja. Kiterjesztő értelmezéssel levezethető szinte minden jogi szabályozásról, hogy alapjogokat érint, így az összes törvény esetében kétharmados szavazatarányt lehetne előírni. Ezt az akkori politikai élet résztvevői is hamar tapasztalták, ugyanakkor fokozatosan megkezdődött a jogvédelmi intézményrendszer kiépítése. Ennek fontos lépése volt az Alkotmánybíróság felállítása, mely 1990 januárjában kezdte meg tevékenységét. Az alapjogvédő funkció korlátait tehát felismerték a politikai erők, a minősített törvényekre azonban továbbra is,

---

<sup>239</sup> HARRIS David et al. [2014]: *The Law of the European Convention on Human Rights* (Oxford University Press: Oxford) 7-24.

<sup>240</sup> 1260/B/1997. AB határozat, ABH 1998, 816.

mint jogvédelmi garanciára tekintettek. Ezzel magyarázható, hogy az MDF-SZDSZ-paktummal a minősített többség alapjogvédelmi szerepét nem iktatták ki a rendszerből, pusztán korlátok közé szorították azt. A spanyol mintához közelítve az Alkotmány konkrétan nevesítette a minősített tárgykörnek tekintett alapvető jogokat, ami ezen a körön kívül esett, az egyszerű többséggel szabályozható volt. Az összes képviselő kétharmadának egyetértése helyett immár csak a jelenlévők vonatkozásában követelték meg a kétharmados támogatást.<sup>241</sup>

A mai magyar jogrendszer nem tekinti a minősített törvényeket az alapjogokat védő jogintézményeknek. Az Alaptörvény módosította a minősített tárgykörök listáját a korábbi Alkotmányhoz képest, az alapjogok helyére közpolitikai tárgykörök kerültek.<sup>242</sup> A minősített többség eltörlése az alapjogokat érintő törvényi szabályozás esetében nem kifogásolható, ha arra gondolunk, hogy a minősített többség súlyosan torzítja a parlamenti munka hagyományos menetét. Az alapjogok védelmi szintjének erősítése fontos cél és reális igény, azonban ennek helyesebb iránya lehet a meglévő intézmények hatékonyságának fokozása, vagy újabb jogorvoslati fórumok létesítése.

Némileg módosítja a képet, ha a jelenlegi magyar helyzetet vesszük figyelembe. Az Alaptörvény elfogadása több más fontos változást is hozott az alapjogok védelme terén, így a minősített többség elhagyása csak ezek tükrében értékelhető. Az *actio popularis* felszámolásával nehezebb egy konkrét alkotmányossági problémával eljutni az Alkotmánybíróságra, az „egyszerű állampolgárnak” közvetítőkre van szüksége az alkotmányossági felülvizsgálat kezdeményezésére. További változás az alkotmányjogi panasz lehetőségének kiterjesztése. Eddig csak a bíró fordulhatott ilyen beadvánnyal az Alkotmánybírósághoz, amikor azt tapasztalta, hogy a konkrét ügyben alkalmazandó jogszabály alkotmányellenes (nem valódi alkotmányjogi panasz). Az Alaptörvény értelmében már a peres fél is előterjeszthet alkotmányjogi panaszt, amennyiben úgy véli, hogy a bíró konkrét ügyben hozott ítélete alkotmányellenes jogszabályon, vagy alkotmányos jogszabály alkotmányellenes értelmezésén alapult (valódi alkotmányjogi panasz).<sup>243</sup> A konkrét alkotmányjogi panasz a konkrét ügyek

---

<sup>241</sup> KILÉNYI 1994, 201-209.

<sup>242</sup> JAKAB 2011.

<sup>243</sup> Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés d) pont.

irányába tolja el az Alkotmánybíróság alapjogvédő ítélkezési gyakorlatát. Ennek köszönhetően az egyéni sérelmek orvoslásának esélye nagyobb, a rendszer szintű anomáliák kiszűrése azonban a korábbinál lassabb folyamat.

Egy további szempont, hogy a magyar Alkotmánybíróság felülvizsgálati jogosultsága ma nem terjed ki az egész jogrendszerre.<sup>244</sup> Az Alaptörvény elvileg ideiglenes jelleggel, gazdasági szükségszerűségből korlátozza az Alkotmánybíróság hatáskörét, a valóságban azonban tekintettel a magyar gazdaság állapotára belátható időn belül nincs reális esély e megkötés feloldására. A minősített törvények mellőzése tehát az alapjogok védelmét erősítő és gyengítő intézkedések e bonyolult rendszerében értelmezhető, összességében azonban kijelenthető, hogy a minősített törvények alapjogokat védő funkciójának figyelmen kívül hagyása szakmailag legalábbis alátámasztható. Nem beszélhetünk szándékos modellkövetésről, de a magyar fejlődés a spanyol megközelítés irányából tolódott el a francia rendszer irányába a minősített többség alapjogvédelmi szerepét illetően.

#### **4.6. A minősített törvények, mint a hatalommegosztást alakító jogintézmények**

Végezetül a minősített törvényeket, mint a hatalommegosztásban komoly szerepet betöltő tényezőt kell szemügyre vennünk. A minősített többség legalább három tekintetben idéz elő számottevő eltolódást a fékek és ellensúlyok bonyolult kölcsönhatásában.

- Az első ilyen terület a kormány és az alkotmánybíróság kapcsolatrendszere. A kormány számára a minősített többség, illetve a szigorúbb eljárási szabályok újabb alkotmányos korlátot jelentenek, mely kikényszerítésére az Alkotmánybíróságnak van hatásköre. Az Alkotmánybíróság a törvényalkotási eljárás szabályainak tiszteletben tartását minden esetben vizsgálhatja, a minősített törvények esetében azonban két további szempontot is mérlegelnie kell. Az egyik ilyen, hogy a törvényt minősített többséggel, illetve a szigorított eljárásrend szabályainak megfelelően alkották-e meg. A másik, ennél is távolabbra mutató probléma az, hogy valóban a megfelelő eljárásrendben fogadtak-e el egy törvényt, vagy törvényi

---

<sup>244</sup> Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdés.

szabályt. Mindenhol, ahol minősített törvények léteznek, az alkotmány elhatárolja a minősített és az egyszerű törvényhozási tárgyakat, a kettő egymástól jól elkülönül. Nincs lehetőség egyszerű törvényi szabályokat minősített törvénybe helyezni, mint ahogy az is alkotmányellenes, ha minősített többséghez kötött szabályokat egyszerű többséggel fogadnak el. Az alkotmány azonban sosem adhat egészen pontos iránymutatást arra vonatkozóan, hogy meddig terjedjen a minősített szabályozás, bár láttuk, hogy erre történt kísérlet a magyar Alaptörvényben is. Mivel a minősített és egyszerű törvényi szabályozás határai bizonytalanok, a joggyakorlat alakítja ki a megfelelő értelmezést, sokszor esetről-esetre ítélve meg a kérdést. Nyilvánvaló, hogy az újabb alkotmányossági szempontok az alkotmánybíróság felülvizsgálati szerepét erősítik, így pozíciója hangsúlyosabb a kormánnyal szemben.

- A hatalommegosztás másik releváns aspektusa a kormány és a törvényhozás kapcsolata. A parlamentarizmus logikája alapján a kormány stabilan élvezi a parlamenti képviselők többségének bizalmát, a kormány előterjesztéseit a parlament szinte minden esetben megszavazza. A parlamenti ellenzék feladata az egyoldalú jogalkotási folyamat megakadályozása, de a minősített törvények esetében minden egészen másképp alakul.<sup>245</sup> A parlament szerepe felértékelődik, hiszen nem elegendő a kormányzati támogatás megteremtése, a törvényalkotáshoz az ellenzékre is szükség van. A parlamentarizmus lényege a kormány és a parlament közti erőteljes összefonódás. A minősített törvények ez ellen hatnak: élesen elkülönül a jogalkotás kormányzati és parlamenti szakasza. A parlament szemszögéből nézve tehát ismét a kormány túlhatalmának egyik gátja a minősített törvény jogintézménye.
- A harmadik tényező a hatalommegosztás időbeli dimenziója: az éppen regnáló és a jövőbeli kormányok közti kapcsolat.<sup>246</sup> Ez akkor különösen releváns, ha a kormány mögött minősített többség áll a parlamentben. Jórészt már tárgyalta megfontolásokról van szó, csak más megvilágításban, mint korábban. A kormány azzal, hogy a jelenben keresztülviszi akaratát és annak megváltoztatását minősített

---

<sup>245</sup> 3/1991. (II. 7.) AB határozat, ABH 1991, 15-17.

<sup>246</sup> ERDŐS Csaba [2011]: „Az alkotmány stabilitásának aktuális kérdései” *Diskurzus* 2011/1. 54-62.

többséghez köti, valójában egy későbbi kormányzat hatáskörét vonja el. Különösen igaz ez akkor, ha közpolitikai területek számítanak minősített tárgykörnek, mint az adórendszer, vagy a nyugdíjrendszer alapvető szabályai.<sup>247</sup> Ezek hagyományosan a regnáló kormányzat döntési körébe tartoznak, és rendszerint kormányváltások idején átalakításra is kerülnek. A minősített többség fokozhatja a szabályozás stabilitását az egyik oldalról nézve, egy érvrendszer szerint viszont túlságosan merevvé teheti azt. A közpolitikai tárgykörök szabályozása függ a gyorsan változó társadalmi folyamatoktól és igényektől, így a módosítás kizárása életszerűtlenné teheti a megalkotásuk idején esetleg még korszerű törvényeket is. További érv lehet, hogy a minősített többséggel bebetonozott szabályok a későbbi új kormányzatot az alkotmányos keretek szétfeszítésére ösztönzik, hiszen másképpen nem érheti el célját. Ismét láthatjuk, hogy a minősített törvények hogyan válhatnak könnyen garanciából akadállyá, a parlamentáris rendszer kiszámítható működésének gátjává.

A minősített törvényekhez kötődő különleges megoldás a kötelező előzetes alkotmányossági felülvizsgálat, mely Franciaországban, illetve a francia mintát követő államokban jellemző. Amennyiben egy minősített törvény csak az alkotmánybíróság támogató döntését követően léphet hatályba, ez ismét az alkotmánybíróságnak ad beleszólási lehetőséget a jogalkotási folyamatba. A kötelező előzetes alkotmányossági felülvizsgálat elméletileg erősíti az alkotmányossági szempontok érvényre juttatását a minősített törvényekben, hiszen minden minősített törvény, illetve azok módosítása átesett az Alkotmánybíróság felülvizsgálatán. Elméletileg tehát egy garanciális intézkedéssel állunk szemben. A gyakorlatban azonban komoly problémát jelent, hogy az alkotmánybíróság iránymutatás nélkül foglalkozik a minősített törvényekkel. Nem véletlen, hogy az alkotmányossági felülvizsgálat általában indítványhoz kötött. Az indítványban a kezdeményező előadhatja érveit, rámutathat a törvény azon rendelkezéseire, melyek problémásak lehetnek alkotmányossági szempontból. A kötelező alkotmányossági felülvizsgálatnál ez az elem csak akkor biztosított, ha az alkotmányossági felülvizsgálathoz kapcsolódóan legalábbis lehetőség van indítvány beterjesztésére. Amennyiben az indítványozás jogintézményét kizárjuk és az

---

<sup>247</sup> Alaptörvény 40. cikk.



alkotmányossági felülvizsgálat az elfogadott minősített törvény mechanikus megküldésével kezdődik, az alkotmánybíróságnak a nélkül kell megítélnie az adott jogszabály alkotmányosságát, hogy az indítványozó érveire támaszkodhatna. Amikor az alkotmánybírák pusztán a törvényszövegre támaszkodhatnak, jó eséllyel nem érzékelik a valódi alkotmányossági problémákat. Ezért a kötelező előzetes alkotmányossági felülvizsgálat esetén mindig fontos szempont, hogy ahhoz az indítványozás lehetősége is kapcsolódjon. Nem véletlen az sem, hogy a kötelező előzetes alkotmányossági felülvizsgálat éppen Franciaországban vert gyökeret, ahol az Alkotmánytanács formálisan értelmezi az alkotmányos rendelkezéseket, melyek az alapjogokat közvetlenül nem védik. A kötelező előzetes alkotmányossági felülvizsgálat tehát elméletileg az alkotmánybíróság pozícióját erősíti, a valóságban azonban sok múlik az alkotmányértelmezési gyakorlaton, az alkotmánybíróság szerepfelfogásán és az eljárási szabályokon.

#### **4.7. A minősített törvények alternatívái**

Fentiek alapján kirajzolódnak a minősített törvények funkcióihoz kapcsolódó főbb megfontolások. Mint látható, valamennyi funkció esetében erősen vitatható, hogy a minősített törvények valóban alkalmasak-e az adott szerep betöltésére, minden téren a sarkalatos törvények ellen szóló érvek erősebbek a minősített többséget támogató megfontolásoknál. A konszenzus kényszer, vagy az alkotmány stabilitásának erősítése olyan szempontok, melyek alapján legitim érvrendszer alakítható ki a minősített törvények védelmében. Mindez azonban nem elegendő egy jogintézmény létjogosultságának igazolására. Ahhoz, hogy egy jogintézmény sorsáról megalapozottan döntést hozzassunk, mérlegre kell tennünk az előnyöket és a hátrányokat. A sarkalatos törvények esetében a mérleg álláspontom szerint a hátrányok oldalára billen, ezért van szükség olyan megoldások keresésére, melyek a minősített törvények előnyeit biztosítják, hátrányait azonban kiküszöbölik. Az egyik lehetséges út a sarkalatos törvények körének szűkítése néhány intézményi tárgykörre. Az alkotmányos és politikai keretek kialakításához szükség lenne a minősített többségre, a sarkalatos törvények szűk terrénuma azonban nem torzítaná szükségtelenül a parlamentarizmus eredeti logikáját.

Röviden ki kell térnünk arra is, hogy a paradigmákat számba véve a felmerülő érvek milyen irányba terelik a sarkalatos törvények esetleges alternatíváiként felmerülő jogintézményekről zajló gondolkodást.

Négy főbb, de nem feltétlenül követendő irány képzelhető el a minősített törvények esetleges mellőzése kapcsán:

- A kétkamarás törvényhozás keretében a második kamara tölthetné be azt a fékező szerepet, mely a minősített többség elsődleges feladata.
- Lehetőség van a törvényalkotási eljárás újragondolására, például egyes törvények megalkotására szigorúbb eljárási szabályok vonatkoznának, mint az általános törvényalkotási szabályok. Ez megnyilvánulhat például egy újabb bizottsági szűrőnek a folyamatba illesztésével.
- A harmadik lehetőség a törvényi szint újraértelmezése a jogforrási hierarchián belül. Magyarországon a törvények hagyományosan széles körben szabályozták az életviszonyokat, ez a rendszerváltást követően sem változott, sőt az elmúlt években még inkább felerősödött.<sup>248</sup> A garanciákkal övezett rendeleti szabályozás kiterjesztése nem állna ellentétben az európai trendekkel és újraértelmezné a sarkalatos törvények szerepét is a felértékelődő törvényi kategórián belül. A kötelező alkotmányossági felülvizsgálat egy látszólag nagyon hatékony biztosíték a rendszerben, a valóságban azonban itt is számos nehézség merül fel.
- Természetesen létezik még egy elképzelés: a sarkalatos törvényekre egyáltalán nincs szükség, ezért nem is kell azokat semmilyen más jogintézménnyel kiváltani, egyszerűen mellőzni kell őket a jogrendszerből. Álláspontom szerint a minősített törvényeket támogató érvek kellően erősek ahhoz, hogy megkérdőjelezzék ezt a nézetet. A minősített törvények alternatíváinak keresésére szükség van, de mindenféle korrekciós intézkedés nélküli eltűnésük a jogrendszerből súlyos kockázatokat hordoz.

---

<sup>248</sup> SOLTÉSZ 2010, 106.

Fentieket összegezve megállapítható, hogy erős szakmai érvek hozhatók fel a sarkalatos törvények mellett, a sarkalatos törvények hátrányai azonban álláspontom szerint nagyobb súllyal esnek latba. Elegendő volna néhány, az állami működés alapjait rögzítő kérdésben előírni a minősített többségű törvényalkotást, egyebekben a sarkalatos törvények inkább korlátként, sem mint garanciaként viselkednek, ezek esetében azonban a minősített többség fenntartása valóban indokolt lehet. (E néhány tárgykör közé tartozhat például a választási törvény, a választási eljárásról szóló törvény, az Országgyűlésről szóló törvény, az Alkotmánybíróságról szóló törvény, az alapvető jogok biztosáról szóló törvény, vagy az ország szuverenitásának korlátozása).

\*

A következő fejezetekben az egyes paradigmákat mélyebben elemzem, majd a *de lege ferenda* javaslatok irányait vizsgálom alaposabban.



# 5.

## **A minősített törvények, mint az alkotmány meghosszabbítása**

Az alkotmány meghosszabbításának elméletét az alkotmány fogalmának azonosításával szükséges kezdeni, majd ezt követően az alkotmány határait, valamint a minősített törvények alkotmányi erőre emelésének következményeit elemzem különböző szempontokból.

### **5.1. Az alkotmány fogalma**

Mivel az alkotmány a jogrendszer csúcsa, minden jogrendszerben döntő jelentőségű kérdés, hogy mely normák tekintendők alkotmányos jelentőségűnek, így olyanoknak, melyekhez minden, alacsonyabb rendű jogi normának igazodnia kell. Az alkotmány legtöbb esetben egy konkrét dokumentumként jelenik meg, mely az alkotmány nevet viseli. Egy norma azonban nem pusztán az alkotmányként való deklarálástól válhat alkotmányos jelentőségűvé, sok esetben a közmegegyezés is felruházhat ilyen sajátosságokkal bizonyos szabályokat. A minősített törvények akár egyes alkotmányi rendelkezések, akár a joggyakorlat, vagy a közmegegyezés útján felruházhatók alkotmányos jelleggel.

Mit jelent az alkotmányos jelleg? Mit kell értenünk egyáltalán az alkotmány fogalma alatt? Ahhoz, hogy a minősített törvényeket, mint az alkotmány meghosszabbítását értelmezhessük, először erre a kérdésre kell választ találnunk.

Az alkotmány definíciójának kérdése évezredek óta foglalkoztatja a jogászokat, politikusokat, filozófusokat, államelméleti szakembereket egyaránt. Általános és egységes definíciót nem adhatunk, néhány többé-kevésbé minden szerző által elfogadott közös pont azonban kitapintható. Az ideális állam első koncepcióját, vagyis a legrégebb ma ismert alkotmány elméletet *Platón* állította fel, ennek keretében az állam lakosai három csoportba: a harcosok, a filozófusok és a kereskedők csoportjára oszlanak. A hatalom mindig a filozófusok kezében kell, hogy összpontosuljon.<sup>249</sup> Platón munkásságát folytatva *Arisztotelész* már az egyes városállamok alkotmányát vizsgálta, több mint 100 korabeli alkotmányos berendezkedést hasonlított össze, ezzel az összehasonlító alkotmányjog tudományának első művelője is.<sup>250</sup>

Az államelmélet hosszú fejlődését követően az újkorban a XVI. században jelentek meg az első polgári alkotmányok,<sup>251</sup> majd a XVIII. századtól terjedtek el a kartális alkotmányok, melyek egy konkrét dokumentumba foglalták egy adott állam alkotmányos normáit. Ezzel bekövetkezett az alkotmány fogalmának megkettőződése: a jogrendszer csúcsán álló jogi dokumentum, illetve egy adott ország politikai berendezkedését társadalmi viszonyait meghatározó szabályok összessége.<sup>252</sup> Az alkotmányok alapnorma jellegét *Hans Kelsen* bontotta ki a XX. század kezdetén, amikor kifejtette, az egész jogrendszer az alkotmányra vezethető vissza és tartalmilag az alkotmányhoz igazodik.<sup>253</sup>

Egy norma alkotmányos jellegét két szempont alapján állapíthatjuk meg. Először is a norma tárgya döntő szempont ebben a körben. Amennyiben egy adott rendelkezés az állam struktúráját, főbb szerveinek hatáskörét és egymáshoz való kapcsolatát szabályozza, az alkotmány fogalmi körébe sorolható. Ugyanígy az alkotmányos szabályrendszer része az a norma, amely az állam és polgárai

---

<sup>249</sup> PLATÓN [1994]: *Az állam* (Fordította és a jegyzeteket írta: JÁNOSY István, az utószót írta: REDL Károly) 4. kiadás (Gondolat: Budapest).

<sup>250</sup> GINSBURG Tom – DIXON Rosalind [2011]: *Comparative Constitutional Law: Introduction* (University of Chicago Public Law & Legal Theory Working Paper 362) 307.

<sup>251</sup> BLY M. James [2004]: *The Ideal Government and the Mixed Constitution in the Middle Ages* (Princeton University Press: Princeton, New Jersey).

<sup>252</sup> CSERVÁK Csaba [2002]: „A hatalommegosztás elméleti és gyakorlati megvalósulása” *Jogelméleti Szemle* 2002/1. [jesz.ajk.elte.hu/cservak9.html#\\_ftn1](http://jesz.ajk.elte.hu/cservak9.html#_ftn1).

<sup>253</sup> KELSEN Hans [1960]: *Reine Rechtslehre* 2. (Franz Deuticke: Bécs).

kapcsolatának kereteit rögzíti (különösen ilyennek tekinthetők az alapvető jogokat szabályozó normák).<sup>254</sup>

A másik fontos elhatárolási elv az, hogy az adott norma a jogrendszer csúcán helyezkedik-e el, van-e felette álló jogszabály a jogrendszeren belül. Milyen az adott norma kapcsolata az alatta elhelyezkedő normákkal, érvényesül-e az alapszabály jelleg. E megközelítésnek egyik, de nem kizárólagos ismérve lehet az, ha az adott norma egy alkotmányként definiált dokumentum része, vagy az adott ország közvéleménye alkotmányos szabálynak tekinti.<sup>255</sup>

Jól érzékelteti az alkotmány fogalma körüli bizonytalanságot, hogy egyes nézetek minden politikai berendezkedést alkotmányként értékelnek. Így a totalitárius diktatúrák, vagy az abszolút monarchiák is egyfajta alkotmányos szabályrendszer szerint működtek ezen elmélet támogatói szerint.<sup>256</sup> Mások az alkotmányos karaktert egyes tartalmi követelményekhez kapcsolják: az alapvető jogok biztosítása, a hatalommegosztás, a törvények uralma, a jogbiztonság és más hasonló jellegű elvárások merülhetnek fel. E megközelítés hívei az alkotmányt lényegében a jogállamisággal azonosítják és alkotmányról csak az alapvető jogállami értékek tiszteletben tartása esetén beszélnek.

További nehézség az alkotmány és az alkotmánylevél közti különbségtétel, mely a XVIII. századtól vált meghatározóvá. Az alkotmánylevél egy adott történelmi pillanatban, egységes szándék alapján megfogalmazott jogi dokumentum, mely alkotmányként funkcionál. Az alkotmány ezzel szemben szélesebb értelmében valamennyi olyan szabályt magában foglal, mely megfelel az alkotmány tartalmi követelményeinek. Ez biztosít lehetőséget egy újabb lehatárolásra: a formális és a szubsztantív alkotmányfogalom elkülönítésére.<sup>257</sup>

---

<sup>254</sup> JAKAB 2009, 556-557.

<sup>255</sup> CHRONOWSKI 2011.

<sup>256</sup> SZIKINGER István [1996]: *Az alkotmány. Változó Világ sorozat* (Útmutató Tanácsadó Kiadó Kft.: Budapest).

<sup>257</sup> CSINK 2012a, 20.

Nagy hagyományai vannak a történeti és a kartális alkotmány szembeállításának. A történeti alkotmány hosszú történelmi fejlődés eredménye, az évszázadok során elfogadott alkotmányos jelentőségű dokumentumok összessége. Ezzel szemben a kartális alkotmány egy meghatározott történelmi pillanatban, meghatározott eljárásrend szerint elfogadott normaszöveg.<sup>258</sup>

A kodifikált alkotmány olyan szabályokból áll, melyek írott jogi dokumentumokban lelhetőek fel. Ezzel szemben a kodifikálatlan alkotmányok sajátja az, hogy szabályaik nem léteznek írott formában, a közfelfogásban, illetve a joggyakorlatban érhetőek tetten. Természetesen általában egy alkotmányos rendszer e két véglet ötvözte, teljes mértékben kodifikált, vagy kodifikálatlan alkotmány a gyakorlatban nem fordul elő.<sup>259</sup> A magyar alkotmányos rendszer kodifikált alkotmánylevélre épül, mégis találunk benne íratlan alkotmányos erővel bíró korlátokat. Így például a köztársasági elnök rendszerint nem kezdeményez törvényt, pedig az Alaptörvény erre lehetőséget biztosít számára. Az országgyűlési választásokat követően az államfő a választásokon legtöbb szavazatot szerzett párt, vagy pártszövetség vezetőjét kéri fel kormányalakításra, még akkor is, ha egyébként nem egyeznek az államfő és a miniszterelnök jelölt politikai nézetei.<sup>260</sup>

Látható, hogy az alkotmány fogalma rendkívül sokrétű jelentéstartalommal bír, egységes definíciójáról nem létezik konszenzus. Jelen dolgozat keretei között az alkotmány fogalom használatakor kiterjesztő és tartalmi alapú megközelítésből indulok ki: valamennyi normát ide értek, mely megfelel a fentebb tárgyalt főbb tartalmi szempontoknak: az állam alapvető szerveire, vagy az állam és polgárai kapcsolatára vonatkozik, továbbá megfelel az alkotmányosság mércéjének is. Amennyiben az alkotmánynak ezt a kiterjesztő értelmezését fogadjuk el, lehetővé válik a minősített törvényeknek az alkotmány meghosszabbításaként való értékelése.

---

<sup>258</sup> GLENN Peter [2006]: „Comparative Legal Families and Comparative Legal Traditions” in REIMANN Mathias – ZIMMERMANN Reinhard (szerk.): *The Oxford Handbook of Comparative Law* (Oxford University Press: Oxford) 421-440.

<sup>259</sup> DORSEN Norman (szerk) [2010]: *Comparative Constitutionalism* (Cases and Materials, American Casebook Series St. Paul: Thomson/West) 55-63.

<sup>260</sup> KUKORELLI István [1995]: „Az államfő a kormányzati rendszerekben” in KUKORELLI István: *Az alkotmányozás évtizede. Közjogi, politikai tanulmányok, parlamenti jegyzetek* (Korona: Budapest) 71.; Kutrucz Katalin személyes közlése a vele 2017. február 7-én készített interjú során.



## 5.2. A minősített törvények, mint quasi alkotmányos normák

Amennyiben a minősített törvényeket alkotmány erővel bíró jogszabályként írjuk le, azt feltételezzük, hogy minden más jogszabály felett állnak. Ebből az következik, hogy nincs hierarchikus kapcsolat a minősített törvények és az alkotmány szabályai között, a minősített törvények ugyanakkor felhívhatók az alacsonyabb rendű jogszabályok alkotmányossági felülvizsgálata során, mint a jogforrási hierarchiában feljebb elhelyezkedő normák.<sup>261</sup>

A minősített törvények alkotmányi erővel történő felruházása többlet védelmet biztosíthat egyes törvényhozási tárgyaknak, az alapjogokra és az állam alapvető intézményeire vonatkozó szabályokhoz az alkotmánnyal azonos garanciák kötődnek. Ez felértékeli ezen normák megítélését és nehezebbé teszi módosításukat, így az érintett jogszabályok előkelőbb helyet tölthetnek be a jogforrások rendjében. A minősített törvények alkotmányi erővel való felruházása politikai megközelítésben az ellenzék számára jelenthet biztosítékot, hogy a kormányoldal nem lesz képes egyoldalúan döntést hozni még a fontosabb szabályozási tárgykörök részletszabályait illetően sem. Ez főként egy átmeneti időszakban lehet komoly érv, amikor az érintettek szükségét érzik annak, hogy az új rend kialakítása során egyik politikai erő se juthasson túlzottan erős pozíciókhoz.

Fenti megfontolások rávilágítanak arra, hogy a minősített törvények alkotmányi erővel való felruházása, így az alkotmány meghosszabbítása kétségtelenül előnyökkel is jár, a problémák azonban ezúttal is erőteljesebbek. Legalább négy olyan kérdéskört említhetünk meg, melyek komoly teherként jelennek meg az alkotmány fogalmának kiterjesztése esetén a minősített törvények irányában.

- Először is az alkotmány fogalmának fontos eleme, hogy egy egységes dokumentumról, vagy szabályrendszerről beszélünk, az alkotmány egységének elve az alkotmány értelmezés fontos elméleti tétele.<sup>262</sup> Amennyiben az alkotmány fogalmába beleértjük a minősített törvényeket is, az alkotmányos szabályrendszert számos jogi dokumentumban elszórva találjuk meg, így az alkotmány határai

---

<sup>261</sup> DRINÓCZY 2011, 12.

<sup>262</sup> TAKÁCS 2006, 365.

elmosódnak, ráadásul a minősített törvények lehatárolásának elvi alapja sem világos. Így erősen vitatható, hogy a kibővített alkotmányértelmezésnek valóban van-e létjogosultsága az alkotmány fogalmának hagyományos értelemben vett tartalmát tekintve. A széttöredezett alkotmány koncepció gyakorlati megvalósítását jelenti az osztrák alkotmányos modell, mely ennek következtében átláthatatlan és folyamatosan vitatott.<sup>263</sup>

- Egy másik nehézség, hogy a minősített törvények alkotmány erővel történő felruházása esetén azok jogilag egyenrangúak lesznek az alkotmánnyal. Azt viszont ekkor sem állíthatjuk, hogy a minősített törvények a tágan értelmezett alkotmány részei lennének, hiszen alkotmányos erejüket ekkor is magából az alkotmányból (alkotmánylevélből), annak meghatározott rendelkezéseiből nyerik. Így egyfajta különbség továbbra is fennmarad az alkotmány és az annak meghosszabbítását jelentő minősített törvények között, mivel a minősített törvények jogforrási jellegét és szabályozási térrénumát mindig az alkotmány határozza meg.<sup>264</sup>
- A harmadik kérdés az, hogy a minősített törvények alkotmányi erővel való felruházása nem tágítja-e ki túlságosan az alkotmányi szabályozás körét? Az alkotmány egy szűkebb szabályrendszert jelöl a jogrendszer csúcán, mely minden további jogi norma alapját jelenti. E megközelítés legkövetkezetesebb képviselői a magalkotmány támogatói, akik az alkotmányba csak néhány alapvető tételt helyeznének. Megjegyzendő, hogy a magalkotmány koncepcióját vallók éppen az alkotmány alatt, de a törvények felett elhelyezkedő sarkalatos törvényekben látják az alkotmány tehermentesítésének eszközét.<sup>265</sup> Amennyiben azonban a minősített törvények az alkotmány részei, azok legfeljebb az alkotmánylevelet tehermentesítik, az alkotmányt inkább ésszerűtlenül kiterjesztik.

---

<sup>263</sup> KLECATSKY R. Hans [1980]: „Bundes-Verfassungsgesetz und Bundesverfassungsrecht” in SCHAMBECK Herbert (szerk.): *Das österreichische Bundes-Verfassungsgesetz und seine Entwicklung* (Duncker & Humblot: Berlin) 66-82.; EBERHARD Harald – KONRATH Christoph [2005]: „Der Österreich-Konvent” *JAP/Juristische Ausbildung & Praxisvorbereitung* 2004-2005/01. 18, 20.

<sup>264</sup> VERPEAUX Michel – MARYVONNE Bonnard [2007]: *Le Conseil constitutionnel* (La documentation française: Paris) 101.

<sup>265</sup> VARGA Zs. 2010, 21-25.; KILÉNYI 1994, 201-108.

- A negyedik megfontolás ismét politikai jellegű. Ami az ellenzék szempontjából célszerű garancia, az a kormányoldal számára túlságos megkötést jelent. Ha tágan húzzuk meg a minősített törvényi szabályozás határát, így akár kisebb súlyú módosítások esetében is minősített többségre, így ellenzéki támogatásra lesz szükség. A kormányzat ezzel könnyűszerrel megbénítható, hiszen a fontosabb törvényekhez, melyek alkotmányi erővel bírnak, az ellenzék hozzájárulása nélkül nem képes hozzájárulni.

A minősített törvények alkotmányi szintre emelésének klasszikus példáját az alkotmányerejű törvények bevezetése jelentette Magyarországon. E jogintézmény történetéről korábban már részletesebben volt szó, ez alapján láthatóak az előbbieken megfogalmazott főbb előnyök és nehézségek is. Az alkotmányerejű törvények rövid élete jelzi, hogy a gyakorlatban mennyire nehezen megvalósítható ez az elképzelés.<sup>266</sup>

Ehhez hasonló példa a már szintén említett osztrák minta, ahol az alkotmány törzsszövegén kívül az egyes törvényekben találunk elszórva alkotmányi erővel bíró szabályokat, így például az adatvédelmi törvényben. Az idők folyamán aktuálpolitikai megfontolásokból folyamatosan bővült e törvényi szabályok köre. Itt azonban nem az egész törvény kerül az alkotmány szintjére, hanem csak egyes passzusok, melyeket az adott törvényekben egyértelműen megjelölnek. Valószínűleg e különbség magyarázza, hogy Ausztriában a kodifikált, de fragmentált alkotmány koncepciója hosszú életűnek mutatkozik. Magyarországon az Alaptörvény kodifikációja,<sup>267</sup> majd az Alaptörvény Átmeneti Rendelkezéseinek elfogadása<sup>268</sup> kapcsán merült fel a töredezett alkotmány gondolata, gyökeret verni azonban nem tudott.

Az osztrák minta felelevenítését követően röviden kitérek arra, a fontosabb alkotmányos rendszerekben az esetlegesen létező alkotmánylevél mellett milyen kodifikált és kodifikálatlan jogi tartalmakat tekintenek alkotmányos normáknak és hogyan illeszkedik e rendszerbe a minősített törvények alkotmányi, vagy quasi alkotmányi erejének gondolata.

---

<sup>266</sup> 66/1997. (XII. 29.) AB határozat, ABH 1997, 397.

<sup>267</sup> ABLONCZY 2011, 210.

<sup>268</sup> 45/2012. (XII. 29.) AB határozat, ABH 2012, 347.

A világ alkotmányos rendszerei kivétel nélkül kodifikált és kodifikálatlan szabályok egységét jelentik, egyik modell sem érvényesül tisztán sehol. E két komponens közti arány azonban esetenként eltérő lehet. A kartális alkotmányokkal bíró tekintett rendszerekben az alkotmány koncepció gerincét egy adott történelmi pillanatban megszövegezett dokumentum adja, ehhez kapcsolódnak egyéb írott tartalmak és a közmegegyezés által felállított íratlan szabályok. A történeti típusú alkotmányok esetében ezzel szemben nagyobb a kodifikálatlan szabályozás szerepe, a kodifikált alkotmányos normák pedig nem egy egységes alkotmánylevélben, hanem több különböző időpontban keletkezett jogi dokumentumban lelhetők fel.

Az alkotmányjog tudománya három történeti típusú alkotmányt tart nyilván a jelenkori alkotmányos berendezkedések között: Egyesült Királyság, Izrael és Új-Zéland.<sup>269</sup>

Az angol alkotmányfejlődés a történeti típusú alkotmányozás legismertebb példája: az évszázadok során több alkotmányos jelentőségű jogi dokumentum született és születik napjainkban is. Az angol alkotmány alkotóelemei a következők: a törvények, a bírói precedens, a hatósági joggyakorlat és a parlamenti szokásjog.<sup>270</sup>

Izraelben 1948-ban, az önálló zsidóállam megszületését követően nem sikerült megegyezni az egységes alkotmány elfogadásáról, ehelyett a Knesszet négy alaptörvényt fogadott el, melyek máig az izraeli alkotmányos berendezkedés vázát adják. Annak ellenére, hogy e megoldást kezdetben csak ideiglenesnek szánták, mindmáig fennmaradt, a több évezredes zsidó múltra is tekintettel nem került sor egységes alkotmányozásra.<sup>271</sup>

Új-Zélandon a brit gyarmati hatalomtól történő fokozatos függetlenedés hozta magával az alkotmány több lépésben való kiteljesítését. A déli sziget több egymást követő megállapodás során vette saját kezébe kormányzatát a gyarmati hatóságoktól, e

---

<sup>269</sup> ROBBERS Gerhard (szerk.) [2007]: *Encyclopedia of World Constitutions II.* (ni.: New York) 791.

<sup>270</sup> BLICK Andrew – BLACKBURN Robert [2012]: *Mapping the Path to Codifying - or not Codifying - the UK's Constitution* Centre for Political and Constitutional Studies (King's College: London Parliament UK 2012/2)

<sup>271</sup> ORIT Rozin [2007]: „Forming a Collective Identity: The Debate over the Proposed Constitution 1948–1950.” *Journal of Israeli History* 2007/2. 251.

megállapodásokat törvények rögzítik az új-zélandi jogrendszerben, melyek alkotmányos erővel bírnak és az új-zélandi alkotmányos rendszer pillérei.<sup>272</sup>

A többi alkotmányos rendszert kartális alkotmányként szokás azonosítani, ez azonban nem jelenti azt, hogy a szélesebb értelemben vett alkotmány egyetlen jogi dokumentumra korlátozódna. A már említett osztrák minta mellett érdemes kiemelni a francia megközelítést, mely kidolgozta az alkotmányossági blokk fogalmát. A francia joggyakorlat és jogirodalom az alkotmányossági blokk részeként értelmezi a hatályos alkotmányszövegen felül az 1791-es és az 1946-os Alkotmány preambulumát, a Környezetvédelmi Kartát, az Emberi- és Polgári Jogok Nyilatkozatát, továbbá a III. Köztársaság időszakából származó, az alapjogvédelem szempontjából kiemelt fontosságú törvényeket (ilyen volt az egyesülési jogra, vagy a gyülekezési jogra vonatkozó törvény).<sup>273</sup> Már említettem, hogy a francia III. Köztársaság a három alkotmányi erővel bíró törvény koncepciójával egyébként is a több dokumentumban megjelenő alkotmányozás egyik jó példája.

Az alkotmányossági blokk létezik Spanyolországban is, igaz itt más tartalommal: azon jogszabályok összességét jelöli, melyek felhívhatók az egyszerű törvények alkotmányossági felülvizsgálata során. Mivel az organikus törvények is ide tartoznak, az egyszerű és a minősített törvények között egyfajta hierarchia létezik Spanyolországban.<sup>274</sup>

Érdekes a svéd alkotmánykonceptió, mely ugyancsak több alaptörvényre épül. Az elmúlt két évszázad során négy alkotmányi erővel bíró alaptörvényt fogadtak el (1809: a trónöröklésről; 1949: a sajtószabadságról; 1974: a kormányzásról; 1991: a szólás-szabadságról), melyek mindegyike alkotmányos jelentőséggel bír.<sup>275</sup>

---

<sup>272</sup> SORILEY John Mc [2005]: *The New Zealand Constitution* (Parliamentary Library: Wellington, New Zealand) 4-5.

<sup>273</sup> EMERIE Claude [1970]: *Le bloc de la constitutionnalité* (RDP: Paris) 608.

<sup>274</sup> TROPER 2012, 346.

<sup>275</sup> [www.riksdagen.se/en/.../the-constitution-of-sweden-160628.pdf](http://www.riksdagen.se/en/.../the-constitution-of-sweden-160628.pdf)

Németországban az erkölcsi törvény megemlézése az Alaptörvény *1. cikk*-ében jelzi, hogy az alkotmány leírt normái mellett mögöttes értékeket is figyelembe kell venni az alkotmány értelmezésekor.<sup>276</sup>

A magyar alaptörvény esetében már szintén kifejtettem a rá épülő alkotmánykonceptió összetett jellegét. E tág értelemben vett fogalomnak a sarkalatos törvények is részei, így Magyarországon jelenleg is érezteti hatását az alkotmány meghosszabbításának elmélete.

### **5.3. A minősített törvények, mint alkotmányt módosító normák**

Az alkotmány meghosszabbítása kapcsán szét kell választanunk az írott, és az íratlan jogi tartalommal történő kibővítés lehetőségét. A kodifikált dokumentumok beemelése az alkotmány körébe jobban átlátható, hiszen egyértelműen lehatárolhatóak az alkotmányos erővel rendelkező írott normák. Az alkotmány megváltoztatása mindig formális eljáráshoz kapcsolódik, ami szintén a rendszer kiszámíthatóságát, így a jogbiztonságot erősíti. Ezzel szemben az alkotmány íratlan szabályokkal való kiegészítése nem előre meghatározott szabályrendszer alapján történik, így az alkotmány tartalma formális eljárás nélkül is megváltozhat. Ez egyrésztől visszaélések táptalaja lehet, más oldalról közelítve viszont az alkotmány rugalmasabbá válik.<sup>277</sup> Az alkalmazkodó képesség és a stabilitás érvei az alkotmányjogban is szembe állíthatók egymással, azonban a mérleg álláspontom szerint a stabilitás irányába billen. A kodifikálatlan alkotmány akkor lehet sikeres, amennyiben megfelelő alkotmányos kultúra kapcsolódik hozzá, ennek hiányában viszont inkább kockázati faktorként értékelhető.

A minősített törvények esetében az alkotmánymódosítás rendszere nyilván formalizált, azonban további nehézséget jelent, hogy ilyenkor nem csupán az alkotmányos szabályrendszer megkettőzéséről, vagy egyes íratlan normák beemeléséről, hanem az alkotmány számos jogi dokumentumba való szétterítéséről van szó. Már kifejtésre került, hogy az alkotmány egységének elve az alkotmányjog tudományának

---

<sup>276</sup> Német Szövetségi Köztársaság Alaptörvénye 1. cikk (3) bekezdés (1949. május 8.).

<sup>277</sup> DEZSŐ 1995, 231.

fontos elméleti tétele, ez azonban nem jelenti azt, hogy az alkotmány szükségszerűen egységes volna megjelenésében, vagy jogforrási jellegében. Ennek bizonyítéka, hogy számos alkotmány esetében eltérő módosítási szabályok vonatkoznak egyes rendelkezésekre. Bulgáriában bizonyos alkotmányos szabályok megváltoztatásához külön testületet kell összehívni, Lengyelországban a jogállamiság alapvető normái csak népszavazás útján írhatók felül.<sup>278</sup> A német alkotmányjog ismeri a módosíthatatlan alkotmányos rendelkezések tételét, e szabályok elvileg soha sem változtathatóak meg.<sup>279</sup> Hasonló rendelkezés Franciaországban, vagy Olaszországban a köztársasági államforma alkotmányba foglalása.<sup>280</sup>

Az tehát önmagában nem idegen az alkotmányjogi gondolkodástól, hogy az alkotmány normái között azok megjelenésében, vagy jogforrási jellegében különbséget tegyünk. Amennyiben azonban ez a különbségtétel ésszerűtlenül tág, vagy sokrétű, az alkotmány koherenciája valóban veszélybe kerülhet és nem lesz képes betölteni alapszabály funkcióját. Amennyiben nagyszámú minősített törvényt ruházunk fel alkotmányi erővel, az alkotmány és az alacsonyabb szintű jogszabályok közti határ elmosódik, a valóságban inkább az alkotmány kerül a minősített törvények szintjére, mintsem ennek fordítottja következik be. Ennek magyarázata az lehet, hogy hiába ered a minősített törvények alkotmányos jellege az alkotmányból, amennyiben maga az alkotmány nagyszámú egyéb normát emel alkotmányi erőre, elveszíti saját központi szerepét a számos egyéb quasi alkotmányos szabály között.

Értelmezhető-e a minősített törvény úgy, mint olyan alkotmányos norma, mely a törzsszöveghez képest könnyebben módosítható? Nézetem szerint e kérdésre nemleges feleletet kell adnunk. Mivel a minősített törvények az alkotmány törzsszövegében található alaptételeket bontják ki, indokolt, hogy ne csak tartalmilag, hanem eljárási és formai szempontból is elkülönüljenek az alkotmányos szabályoktól. Az alkotmány ilyen mértékű kiterjesztésének gondolata az alkotmány eredeti szerepével volna ellentétes, mely azt feltételezi, hogy a normák egy szűk csoportja képezi az egész

---

<sup>278</sup> Bulgária Alkotmányának 157. és 158. cikke [1991. július 12.]; Lengyelország Alkotmányának 235. cikk (6) bekezdése (1997. április 2).

<sup>279</sup> A Német Szövetségi Köztársaság Alaptörvényének 79. cikk (3) bekezdés (1949. május 8.).

<sup>280</sup> Franciaország Alkotmányának 89. cikke (1958. október 4.); Olaszország Alkotmányának 139. cikke (1947. december 22.).

jogrendszer alapját. Ha a minősített törvényeket alkotmányos normáknak tekintjük, a minősített törvények módosítását pedig alkotmánymódosításnak tartjuk, e logika mentén szinte a teljes jogrendszert alkotmányos normáknak tekinthetnénk. A minősített törvényi szabályozás kétségtelenül fontos törvényeket foglal magában, ez alapot ad arra, hogy az egyszerű törvényeknél fokozottabb védelemben részesüljenek. Azonban sosem lehet mindig a legfontosabb törvényeket kiválasztani, ráadásul a minősített törvények jelentősége nem elegendő ok azok alkotmányi szintre emelésére. Így bár formailag alátámasztható lenne az az álláspont, hogy a minősített törvények az alkotmányos szabályrendszer egyszerűbben módosítható részét jelentik, tartalmilag e megközelítés nem támogatható.

Érdekes problémakör az alkotmány elfogadásához szükséges minősített többség és a minősített törvények esetén megkövetelt kétharmados szavazatarány összevetése. A törvények esetében a minősített többségi követelmény erősnek tekinthető, hiszen az általánosnál szigorúbb feltételek érvényesülnek a minősített törvényalkotási eljárásban. Ezzel szemben az alkotmány módosítása terén, mint már korábban láttuk, a minősített többség pusztán előírásánál jóval megszorítóbb módszerek is léteznek az alkotmány stabilitásának elősegítésére. E feszültség jól mutatja, hogy amennyiben a minősített törvények, illetve az alkotmány megváltoztatása azonos, vagy közel azonos eljárásban történik, az tovább relativizálja az alkotmány elsőbbségét, ezzel a jogrendszer csúcsán betöltött pozícióját. A minősített törvények és az alkotmány viszonyrendszere esetében tehát szét kell választanunk a jogforrási kérdést, valamint az eljárási problémát.<sup>281</sup> A minősített törvények alkotmányi szintre emelése csak akkor lesz teljes, ha mindkét tekintetben bekövetkezik. Megítélésem szerint a két jogi kategória jogforrási, vagy eljárási összemosása hasonló következményeket idéz elő. A jogforrási különbség kiiktatása ahhoz vezet, hogy elméletileg a minősített törvényi rendelkezések egyenrangúak az alkotmány cikkeivel, így adott esetben ellent is mondhatnak azoknak. Az eljárási egyenlőség az alkotmányozási, illetve a minősített törvényalkotási eljárás összevonását, vagy közelítését takarja. Az alkotmány meghosszabbításának elmélete tehát mind a jogforrási, mind az eljárási szemléletben ellentétben áll azzal a megközelítéssel, mely az alkotmányt egy a jogrendszer csúcsán elhelyezkedő szűk, jól

---

<sup>281</sup> 55/2010. (V. 5.) AB határozat, ABH 2010, 366.



lehatárolható normacsoportként jellemzi. Az alkotmány egyik alapvető ismérve, hogy a jogrendszer csúcsán áll, minden más jogi norma belőle nyeri kötelező erejét. Nem lehet azonban a jogrendszer alapja egy töredezett szabályrendszer, mely terjedelmileg túlburjánzó, tartalmilag pedig túlságosan heterogén.

#### 5.4. Az alkotmány terjedelmi korlátai

Az alkotmány meghosszabbításának vizsgálata során ki kell térnünk az alkotmány terjedelmi korlátaira. Az alkotmányjog tudományának egyik érdekes kérdése, hogy meddig tágítható egy alkotmány határa. E kérdés megfogalmazását követően ismét az írott és az íratlan alkotmányok korlátainak vizsgálata mentén kell két irányban továbbgondolkodnunk. Mennyiségi módszerekkel kizárólag a kodifikált alkotmányok vizsgálhatók, hiszen az íratlan alkotmány körvonalai szükségszerűen képlékenyek és idővel konkrét alkotmányozási aktus nélkül változhatnak is. Az alkotmányjog tudománya foglalkozik azzal a problémával, hogy az egyes országokban hány cikkből áll egy alkotmányos szabályrendszer és milyenek az eltérések az egyes országok alkotmányai között.<sup>282</sup> Természetesen általánosan érvényes következtetést nem lehet megadni, de jól behatárolható az az intervallum, melyen belül az alkotmányos szabályrendszer terjedelmi értelemben mozoghat.<sup>283</sup> E vizsgálatok természetesen nem koncentrálhatnak az alkotmány formális számozására, hiszen ez félrevezető volna. Az alkotmányokba idővel újabb cikkek kerülnek beillesztésre, máskor jogszabály szerkesztési, vagy egyéb megfontolásokból egy cikk valójában több passzust is magában foglal.<sup>284</sup>

Az alkotmány terjedelmének mélyebb elemzését adja a specificitás problémája, amikor a cikkeknel kisebb egységeket boncolgatunk, továbbra is

---

<sup>282</sup> GINSBURG Tom [2010]: *Constitutional Specificity, Unwritten Understandings and Constitutional Agreement* (University of Chicago Public Law & Legal Theory Working Paper 330)

<sup>283</sup> TUSHNET 2013.

<sup>284</sup> LANDAU David [2011]: „The Importance of Constitution-Making” *Denver University Law Review* 2011/2. 611- 614.

mennyiségi nézőpontból. Azt vizsgáljuk, hány normát tartalmaz az alkotmány, hány mondatból, szóból, esetleg karakterből épül fel az alkotmányi szöveg.<sup>285</sup>

E mennyiségi megközelítés arra alkalmas, hogy felmérje, általában az alkotmányozás során milyen terjedelmű szabályrendszerek születnek, esetleg milyen összefüggés áll fenn az alkotmányok terjedelme és stabilitása között. Feltehető, hogy a bővebb, részletesebb alkotmányok módosítására gyakrabban van szükség, míg a magalkotmányok időt állóbbak lehetnek. Ezek a tendenciák befolyásolhatják az alkotmány módosítására megalkotott szabályokat is.<sup>286</sup>

Mindezek a kutatások eddig formális és mennyiségi megközelítésből indultak ki, a konkrét alkotmánylevél szövegének lehetséges hosszát próbálták beazonosítani. Eddig még nem vizsgált terület, hogy a teljes alkotmányi szabályrendszer meddig bővíthető, hány dokumentumban helyezhetők el az alkotmányos szabályok, illetve meddig lehet elmenni az alkotmány széttöredezésében, mint az például Ausztriában történt. Az alkotmányok terjedelmének tehát két aspektusát kell megkülönböztetnünk: egyrészt a formális alkotmánylevél terjedelmét, másrészt a teljes alkotmányi szabályrendszer összetettségét. A minősített törvények szempontjából ez utóbbi, eddig kevés figyelemre méltatott probléma az érdekesebb. Arra az alkotmányjog tudománya nem képes, hogy általánosan érvényes választ adjon az alkotmány összetettségének ideális fokára, arra viszont igen, hogy megadja azokat a szempontokat, melyek alapján ez a szint meghatározható.<sup>287</sup> Az egyik kulcsfogalom az alkotmányos kultúra: amennyiben az alkotmányos szereplők kölcsönösen kellő önmérsékletet tanúsítanak és tiszteletben tartják egymás mozgásterét, akár egy számos kodifikált, vagy kodifikálatlan elemből felépülő alkotmánykonceptió is tartósan működhet. Az időtálló kodifikálatlan alkotmányozás példája Nagy-Britannia, míg kodifikált alkotmány esetében Ausztriát említhetjük meg, mint a többretegű alkotmány hosszútávon működő példáját. Az alkotmányos kultúrával és demokratikus hagyományokkal kevésbé rendelkező országok hajlamosabbak arra, hogy ragaszkodjanak az alkotmány fogalom és az alkotmányosság

---

<sup>285</sup> KLEIN Claude – SAJÓ András [2012]: „Constitution-Making: Process and Substance” in ROSENFELD Michel – SAJÓ András (szerk.): *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law* (Oxford University Press: Oxford) 419-436.

<sup>286</sup> ELKINS 2009.

<sup>287</sup> KLEIN 2012, 419-436.

formális értelmezéséhez. További szempont, hogy az adott országban milyen az állam berendezkedése: például unitárius, vagy föderális államról beszélünk-e, parlamentáris, vagy prezidenciális berendezkedésről van-e szó).

Az alkotmány szélesebb értelemben vett fogalmának korlátait jelentik az alkotmány egységének elve, illetve az alkotmány alpnorma jellege, a jogrendszer csúcsán betöltött szerepe. Ezek csak akkor érvényesülhetnek megfelelően, ha az alkotmány tágan értelmezett határai is ésszerű keretek között maradnak. A minősített törvények alkotmányi erővel történő felruházása biztosan túlmegy ezeken az ésszerű kereteken, amennyiben a minősített törvények mostani magyarországi számából indulunk ki. Ha húsz-harminc minősített törvénynek alkotmányi erőt tulajdonítunk, ezzel az eredeti alkotmányi normaszöveg sokszorosára bővülne. Ha viszont a minősített törvényeket négy-öt intézményi, államszervezeti tárgyra korlátozzuk, ezek esetében már alappal felmerülhet, hogy egy szintre, vagy közel egy szintre kerüljenek magával az alkotmánnyal.

Ez a gondolat tovább vezet bennünket az alkotmány által felölelt tárgykörök listájának kérdésére. Az alkotmány alpnorma jellegével ellentétben áll az, hogy egyes szabályozási tárgykörök részletszabályait az alkotmány elfogadásához szükséges eljárásrendben fogadják el. A jogforrási hierarchia logikájának az felel meg, ha az alkotmány csak néhány alapvető normát rögzít, ezek kibontása azonban alacsonyabb jogszabályokban történik. Példának okáért az alkotmány tartalmazza az államfő megválasztásának rendjét, hatásköreit, a hatáskörök gyakorlása, a jogállás és a javadalmazás azonban már törvényekbe, vagy az alkotmánytól élesen elhatárolt minősített törvényekbe kerül.

További feszültséget jelent, hogy egészen más logika szerint alakul ki az alkotmányos rendelkezések köre, valamint a minősített törvények listája. Az alkotmány határait számos elméleti megfontolás határozza meg, terjedelmét pedig gyakorlati szempontok korlátozzák, ezekről korábban részletesen volt már szó.<sup>288</sup> A minősített törvények ettől eltérően sosem korlátozódnak kizárólag az alapjogokra, vagy az állam

---

<sup>288</sup> WIDNER Jennifer – CONTIADES Xenophon [2012]: „Constitution-Writing Processes” in TUSHNET Mark – FLEINER Thomas – SAUNDERS Cheryl: *Routledge Handbook of Constitutional Law* (Routledge Taylor&Francis Group: London and New York) 67-68.

alapvető intézményeire, egyéb politikai tárgykörök is ide kerülhetnek, a szelekciónak sokszor nincs racionális alapja.<sup>289</sup> A magyar Alaptörvény értelmében például aktuálpolitikai tárgykörök kerültek a minősített törvények körébe, mint az adó- vagy a nyugdíjrendszer alapvető szabályai, illetve a termőföldek megszerzésének szabályai. Ezek kétségtelenül rendkívül fontos törvények, melyek döntő módon befolyásolják az állampolgárok életét. Ennek ellenére alkotmányi szintre nem kerülhetnek, mert ez az alkotmány fogalmát, a jogforrási hierarchiában betöltött megkülönböztetett szerepét kérdőjelezná meg.

## **5.5. A minősített törvények, mint az alkotmány tehermentesítésének eszközei**

Újabb megközelítésbe helyezi az alkotmány meghosszabbításának elméletét, ha az alkotmányi erővel bíró minősített törvényeket az alkotmány tehermentesítésének eszközeiként értelmezzük. Ez az értelmezés azonban csak akkor lehet helyes, ha a minősített törvényeket megfelelően elhatároljuk az alkotmány törzsszövegétől, mind jogforrási, mind eljárási értelemben. Amennyiben a minősített törvények egyértelműen az alkotmány alatt helyezkednek el a jogforrási hierarchiában, az alkotmányban található egyes tárgykörök részletszabályai a minősített törvényekbe kerülhetnek, így azok nem az alkotmány törzsszövegét gyarapítják. Ez a megoldás alkalmas az alkotmány időtállóságának elősegítésére is, hiszen csak a valóban elsődleges fontosságú normák módosításához lesz szükség alkotmánymódosításra. Amennyiben a kevésbé jelentős, minősített törvénybe került szabályokon kíván változtatni a jogalkotó, ehhez elegendő a minősített törvényhez nyúlnia. Ez persze még mindig szigorúbb eljárásrendet jelent, mint az egyszerű törvényalkotási eljárás, mégsem egyenlő az alkotmányozással. A garanciális elem tehát megmarad, de az alkotmány funkciói nem sérülnek.

Az alkotmány és az alkotmánylevél fogalmának korábbi elhatárolásán keresztül látható, hogy az alkotmány szintjére helyezett minősített törvények valójában nem az alkotmányt, csupán az alkotmánylevet tehermentesítik. Az alkotmányerejű minősített törvényekbe került szabályok továbbra is alkotmányos szinten maradnak, azok módosítása a szélesebb értelemben vett alkotmány megváltoztatását jelenti. Az

---

<sup>289</sup> 4/1993. (II. 12.) AB határozat, ABH 1993, 48.

alkotmányerejű minősített törvények tehát nem az alkotmány, csupán az alkotmánylevél módosításának gyakoriságát csökkenthetik.

#### 5.6. Az alkotmányerejű minősített törvények hatása a jogforrási hierarchiára

A quasi alkotmányos normák jelenléte a jogrendszerben jóval több kérdést generál, mint ahánynak megoldásához hozzá tud járulni. Ez az alkotmányos bizonytalanság újabb teherként az alkotmány szempontjából, mely könnyen kikezdheti tekintélyét. Nem világos, hogyan kell az alkotmánybíróságnak értékelnie az alkotmányerejű minősített törvényeket alkotmányossági felülvizsgálat során, mint ahogy az sem, hogy mi történik akkor, ha az alkotmány és egy alkotmányerejű törvény egyes passzusai kerülnek ellentétbe egymással.

A minősített törvények alkotmányos jellege komoly befolyást gyakorol a jogforrási hierarchia szerkezetére is két vonatkozásban: a minősített törvények alkotmányhoz, illetve egyszerű törvényekhez fűződő kapcsolata tekintetében. A modern jogállamokban a jogforrások rendje többé-kevésbé általánosnak tekinthető: az alkotmányt követik a nemzetközi szerződések, a törvények, az országos illetőségű rendeletek különböző csoportjai, majd a helyhatósági rendeletek, végül az alacsonyabb szintű jogi normák. Ez a rendszer persze sohasem ennyire egyszerű: általában kérdéses pont a nemzetközi szerződések helye, a különböző rendelet kibocsátására jogosult szervek és közjogi tisztségviselők által megalkotott normák közti esetleges hierarchia, és itt kell megemlítenünk a minősített törvények sajátos helyzetét is. A minősített törvények jogforrási jellegét rendezheti maga az alkotmány azzal, hogy a jogforrások típusainak felsorolásakor meghatározza a minősített törvény fogalmát és pontos helyét a rendszerben. Az 1949. évi XX. törvény, vagy a mai Alaptörvény Magyarországon például kifejezetten a törvényi jelleget hangsúlyozta.<sup>290</sup> Más kérdés, hogy ezt az alkotmányi rendelkezést és annak gyakorlati érvényesülését többen is vitatták. *Jakab András* érveléséből kitűnik, hogy a minősített törvények jogforrási helyzete még akkor sem feltétlenül egyértelmű, ha azt az alkotmány *expressis verbis* rendezi.<sup>291</sup>

---

<sup>290</sup> A Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény 7. § (2) bekezdés [1949. augusztus 20]; Alaptörvény *T) cikk* (4) bekezdés.

<sup>291</sup> JAKAB 2001.

Hasonlót tapasztalunk a külföldi alkotmánybíróságok gyakorlatának elemzése során is. A minősített törvényeknek mindenhol van egyfajta alkotmányos karaktere, ami abban nyilvánul meg, hogy az egyszerű törvényeknél szigorúbb szabályok szerint lehet őket elfogadni, vagy módosítani, továbbá a törvényhozási tárgyak között fontosabb területeket fednek le. Ugyanakkor a minősített törvények sosem veszítik el egészen törvényi sajátosságaikat sem: kötelező erejüket az alkotmányból nyerik, szabályozási terrénukat az alkotmány jelöli ki, főszabályként tartalmilag igazodniuk kell az alkotmányos normákhoz.<sup>292</sup>

A minősített törvények alkotmányi szintre emelésének három tekintetben van fontos hatása a jogforrási hierarchiára nézve.

- Az első szempont magának az alkotmánynak a belső koherenciája. Láttuk, hogy nem feltétlenül szükséges egy koherens alkotmány koncepcióhoz az, hogy a kodifikált alkotmányos szabályok egyetlen dokumentumban kapjanak helyet. Az viszont nélkülözhetetlen, hogy az alkotmányos szabályrendszer belső logikája egységes maradjon. A minősített törvények alkotmányi szintre emelése ezt a tételt is komolyan veszélyezteti. Az alkotmány a jogrendszer többi részétől élesen elkülönülő normák együttese, melyeknek funkciója az, hogy irányt mutassanak az alacsonyabb szintű jogforrások számára. A jogrendszer minden szegmensének gyökerét az alkotmányban találjuk, tartalmilag az alkotmány szabályai határozzák meg az egyes normák mozgásterét, formailag pedig az alkotmány rögzíti, ki jogosult jogi normákat elfogadni, milyen feltételekkel és milyen körben.<sup>293</sup> A minősített törvények ezzel szemben a mindennapi életviszonyokat szabályozó törvények egy speciális csoportját jelentik, melyek ugyan kiemelkednek az egyszerű törvények közül, de mégsem veszítik el egészen törvényi jellegüket. Az alkotmány tartalmi koherenciája még a formai szempontoknál is lényegesebb kérdés. Minden alkotmánynak, történetinek és kartálisnak, kodifikáltnak és kodifikálatlannak egyaránt a tartalmi koherencia adja meg az összetartó erőt. Nincs természetesen teljesen ellentmondásmentes alkotmányi szabályrendszer, az alkotmány nagymértékű szétdarabolása, a quasi alkotmányos normák térnyerése azonban

---

<sup>292</sup> La décision du Cc, n°60-8 DC du 11 août 1960.

<sup>293</sup> Alaptörvény *T) cikk* (1) bekezdés.

jelentősen fokozza az anomáliák kockázatát. Amennyiben az alkotmány határait nem kellő pontossággal határozzuk meg, az alkotmányossági felülvizsgálat is sokkal nehezebb lesz. A jogalkalmazóknak először nem arról kell kialakítani álláspontjukat, hogy egy jogi norma alkotmányos-e, vagy sem, hanem arról, hogy mi az az alkotmányos szabályrendszer, melyhez az adott normát mérik. Az alkotmány felhívása tehát kihatással van az alkotmánybíráskodás menetére is.<sup>294</sup>

- A második jogforrási megfontolás a törvényi és az alkotmányi szint kapcsolata. A jogforrási hierarchia egyik kiinduló pontja, hogy a törvények és az alkotmány megfelelően elhatárolhatók egymástól, a törvények egyértelműen az alkotmány alatt találhatók a jogforrások rendszerében. Az alkotmányerejű minősített törvények ezt a megfelelő elhatárolást veszélyeztetik. Láttuk, hogy a minősített törvények úgy lesznek quasi alkotmányos normák, hogy közben törvényi sajátosságaik egy részét is megtartják, a konfliktus eredete e kettősségben gyökeredzik. Létezik ugyan egy alkotmánynak nevezett szabályrendszer, de ez a szabályrendszer egy szinten van a legfontosabb törvényekkel. Ebből következően az egyszerű törvényeknek nem egy, hanem két tekintetben kell magasabb szintű normarendszerekhez igazodniuk. A minősített törvényeket alkalmazó országokban ezért jellemző az alkotmányossági blokk koncepciójának kidolgozása. Ez azokat a normákat takarja, melyek felhívhatók az egyszerű törvények alkotmányossági felülvizsgálata során. Az ilyen típusú alkotmányossági blokk legjobb példája Spanyolország, ahol a minősített törvények nem bírnak alkotmányi erővel, mégis felhívhatók az egyszerű törvények alkotmányossági kontrollja esetében.<sup>295</sup> A spanyol berendezkedés jól mutatja, hogy hogyan kerülnek szembe egymással a törvényekre és az alkotmányos szabályokra jellemző sajátosságok. A minősített törvények akkor működhetnek hatékonyan, ha az alkotmány jogforrási jellegüket egyértelműen a törvényi és az alkotmányos szabályrendszer között határozza meg. Különös módon azonban ez sehol nem jellemző, a minősített törvények mindenhol alkotmányi és törvényi sajátosságokkal is bírnak. Ez annak bizonyítéka lehet, hogy a minősített törvények idegen testként illeszkednek a jogforrási hierarchiába, melynek lényege, hogy a legfontosabb

---

<sup>294</sup> BALOGH Zsolt [2011]: „Az alkotmánybíráskodás egykor és ma” *Alkotmánybíráskodási Szemle* 2011/1. 72-82.

<sup>295</sup>JCC no. 142/1993.

szabályokat magában foglaló alkotmányi szint alatt a törvényhozás által elfogadott, jogilag egységes törvényi kategória helyezkedik el.<sup>296</sup>

- Még bonyolultabb problémakör az egyszerű- és a minősített törvény közti viszony. Amennyiben az alkotmány meghosszabbításának elméletét elfogadjuk, az alkotmányerejű törvények nem szigorúbb eljárásrend szerint megalkotott törvények, hanem lényeges külön alkotmányos kategóriát testesítenek meg. Az alkotmányerejű törvények az alkotmány törzsszövegének szabályaival helyezkednek el egy szinten, az alkotmánybíróság tehát hivatkozhat rájuk az egyszerű törvények alkotmányosságai felülvizsgálata során. Mivel a minősített törvények egyértelműen az egyszerű törvények felett helyezkednek el, a két kategória között is hierarchikus a kapcsolat, az egyszerű törvények nem lehetnek ellentétesek a felettük álló minősített törvényekkel tartalmi értelemben.<sup>297</sup> A minősített törvények ilyenkor eljárási értelemben is sokkal közelebb állnak az alkotmányhoz, mint a törvényekhez, elfogadásuk szabályai általában nem sokkal enyhébbek, mint az alkotmányozási folyamattal szemben támasztott elvárások. Az alkotmány meghosszabbításának elmélete tehát a törvények két, hierarchikus alapon elkülönülő csoportját feltételezi. A valóságban azonban ez a modell sohasem érvényesül teljesen tisztán, az egyszerű- és a minősített törvények közti viszonyrendszer mindig a hierarchikus és a hatásköri elv elemeinek ötvözte. Ebből adódik, hogy még az alkotmány meghosszabbításának elméletét elfogadó jogrendszerekben sem tekintik a minősített törvényeket az alkotmánnyal teljes mértékben egyenrangúnak. A minősített törvények fontosabbak az egyszerű törvényeknél, de mégiscsak törvények maradnak. Nem szabad azonban a törvény megnevezést kizárólagos ismérvenként tekintenünk a törvényi és az alkotmányos szint közti határ megállapításánál. Erre jó példát szolgáltat az 1949. évi XX. törvény, mely formailag egy törvény volt a számos közül, a valóságban azonban alkotmányként funkcionált. Annak ellenére, hogy formáját tekintve az 1949-es alkotmány semmiben sem különbözött más törvényektől, csupán az elfogadásához és módosításához kellett minősített többség, valamint alkotmányként, illetve alkotmány-módosításként kellett előterjeszteni,

---

<sup>296</sup> JAKAB 2014.

<sup>297</sup> 43/2012. (XII. 20.) AB határozat, ABH 2012, 296.



mégsem merült fel, hogy a többivel azonos törvényként kezeljék. Ez a példa is jól mutatja, hogy a formai szempontok az alkotmány lehatárolása során nem abszolutizálhatók, az egyes szabályokat mindig tartalmilag is meg kell vizsgálnunk.

#### **5.7. Az alkotmányerejű minősített törvények és az alkotmánybíróági normakontroll**

Szükséges külön kitérni az alkotmányossági felülvizsgálat elemzésére, valamint az Alkotmánybíróság szerepének változására az alkotmány meghosszabbítása kapcsán. Az Alkotmánybíróság az egyes jogszabályokat csak az alkotmányos szabályoknak való megfelelés szempontjából vizsgálhatja felül, tehát az alkotmányossági felülvizsgálat terjedelme és súlya attól függ, hogy milyen szélesen definiáljuk az alkotmány fogalmát egy adott jogrendszerben. Az alkotmánybíróság tevékenysége kizárólag az alkotmány és alacsonyabb szintű jogszabály közti ellentétre vonatkozhat, két az alkotmánynál alacsonyabban álló, de egymással hierarchikus kapcsolatban lévő jogi norma konfliktusa esetén más szervek járhatnak el, vagy ha ugyanaz a szerv végzi is az ilyen felülvizsgálatot, ezt nem alkotmánybíróági hatáskörei közt teszi.<sup>298</sup> Ismert, hogy az alkotmánybíráskodásnak két főbb modellje alakult ki Európában és Észak-Amerikában. Az egyik modellben az alkotmánybíróság külön testület, melynek fő feladata az alkotmány védelme. E megoldást követi Magyarország mellett az európai országok többsége. Ezzel szemben a másik megközelítés a legfelsőbb bírói fórumra telepíti az alkotmánybíráskodás jogát, így az alkotmánybíráskodást végző testület egyben igazságszolgáltató feladatokat is ellát. E berendezkedés érhető tetten az Amerikai Egyesült Államokban, Európában pedig Norvégiában. Léteznek atipikus berendezkedések is, egyes országokban egyáltalán nincs kifejezett értelemben vett alkotmánybíráskodás: ilyen Nagy-Britannia, Hollandia és Finnország Európában.<sup>299</sup>

Bármelyik szervezeti modellt is követi egy adott ország, az alkotmány meghosszabbításával az alkotmánybíráskodást végző testület (melyre a továbbiakban csak alkotmánybíróággként utalok) mozgástere az alkotmány fogalmának definiálásától függ. A minősített törvények beiktatása a jogrendszerbe már önmagában is egy többlet

<sup>298</sup> BIHARI Mihály [1999]: „Alkotmánybíróság és alkotmánybíráskodás” *Magyar Jog* 1999/4. 200-214.

<sup>299</sup> COMELLA Victor Ferreres [2004]: „The European model of constitutional review of legislation: Toward decentralization?” *ICON* 2004/3. 461-491.

jogkört jelent az alkotmánybíróság számára, hiszen a minősített és az egyszerű törvényeket az alkotmányos rendelkezések alapján lehet elhatárolni, vita esetén ez az alkotmánybíróság feladata. Nagy jelentősége van annak, hogy a minősített törvények alkotmányi, vagy inkább törvényi erővel bírnak-e, hiszen ettől függ, milyen értelemben hívhatók fel a minősített törvények az alkotmányossági normakontroll során. Ha az alkotmány elsődleges szerepét elfogadjuk, ezt még a quasi alkotmányos normáknak is tiszteletben kell tartaniuk, létezhet viszont olyan érvelés is, mely szerint a minősített törvények teljesen egyenrangúak az alkotmánylevélbe foglalt normákkal. Az egyszerű törvények normakontrollja esetén már az alkotmányi erő kérdése határozza meg, hogy a minősített törvények felhívhatóak-e mérceként a normakontroll során. Amennyiben a minősített törvények alkotmányi erővel bírnak, az egyszerű törvények felett helyezkednek el a jogforrási hierarchiában, egyszerű törvény nem lehet minősített törvénnyel ellentétes. Más szavakkal megfogalmazva: a minősített törvények figyelembe vehetők az egyszerű törvények alkotmányossági normakontrollja során. Ha a minősített törvényeknek nem tulajdonítunk alkotmányos jelentőséget, a helyzet egészen más lesz. Az egyszerű és a minősített törvények között nem létezik erőteljes hierarchia, az egyszerű törvények ellentmondhatnak a minősített törvényeknek, sőt, a később elfogadott egyszerű norma akár felül is írhatja a korábban megalkotott minősített törvényi szabályokat. Az egyszerű törvények alkotmányossági normakontrollja során a minősített törvények tehát nem kapnak szerepet, amennyiben ez utóbbiaknak nem tulajdonítanak alkotmányos jelentőséget.

Látható, hogy minél nagyobb fontosságot tulajdonítunk a minősített törvényeknek egy jogrendszerben, annál inkább felértékelődhet e törvények szerepe a normakontrollhoz kötődően, ezzel pedig az alkotmánybíróság bázisa erősödik, hiszen szélesebb joganyagra támaszkodhat az alkotmány értelmezése során. Ezzel párhuzamosan viszont az alkotmánybíróság az alkotmányos és politikai viták homlokterébe kerül, így a testület közvetlenebbül kapcsolódik be a napi szintű politikai diskurzusba. Ez a jelenség az alkotmánybíróság függetlenségét veszélyeztetheti. Ráadásul az alkotmány pontos határai vitatottak, az Alkotmánybíróság pedig nem kerülheti meg, hogy bekapcsolódjon ebbe a párbeszédbe.

## 5.8. Az alkotmány alapnorma jellegének eróziója

Még két problémáról kell röviden megemlékeznünk az alkotmány meghosszabbításának elmélete kapcsán. Az első szempont az alkotmány alapnorma jellegének eróziója. Már említettem, hogy az alkotmányi szabályrendszer kibővítése és széttöredezése természeténél fogva megkérdőjelezi az alkotmány központi szerepét a jogrendszerben. Ehhez még számos alkotmányértelmezési nehézség is társul. Hogyan kereshetünk logikai egységet egy olyan normahalmazban, mely nem egy időben és még csak nem is egységes akarat alapján keletkezett? Hogyan kereshetünk kohéziót egy olyan normarendszerben, melynek alkotó elemei már jogforrási jellegüket tekintve is eltérnek egymástól? Alkalmazhatóak-e az alkotmány értelmezés hagyományos módszerei egy olyan ellentét feloldására, amikor az alkotmány törzsszövegének és egy quasi alkotmányos erővel bíró minősített törvénynek egyes szakaszai mondanak ellent egymásnak? Az alkotmány és a törvény értelmezésének egymáshoz való kapcsolata régóta vitatott kérdés a jogtudományban, az azonban bizonyosnak tekinthető, hogy a két tevékenység között van különbség.<sup>300</sup> Ha pedig van különbség, akkor nem alkalmazhatóak az alkotmányértelmezési módszerek törvényekre, még minősített törvényekre sem, miközben a minősített törvényeket sem interpretálhatjuk úgy, mint ha az alkotmány részei lennének. Ha tehát elfogadjuk a minősített törvények quasi alkotmányos szerepének tételét, nem világos, hogy mi az az értelmezési keret, melyben e sajátos helyzetű jogi normákat elhelyezhetnénk. A minősített törvényeket tekinthetjük az alkotmány részének akkor, ha e törvények megalkotásakor a cél már az volt, hogy a minősített törvényekkel együtt legyen teljes az alkotmány, egy következetesen felépített normarendszer legyen az alkotmányos szabályrendszer. A gyakorlatban erre legtöbbször meg van az esély, hiszen a minősített törvényeket mindig valamely politikai/ alkotmányos átmenet időszakában emelik be a jogrendszerbe. A valóságban azonban mégsem érzékeljük ezt az egységre törekvést, a minősített törvények szövegét inkább az aktuálpolitikai erőviszonyok határozzák meg.

A minősített törvények alkotmányi erővel való felruházásának gondolata minden jogrendszerben jelen van, ahol léteznek minősített törvények. Az ilyen

---

<sup>300</sup> SCHANDA Balázs – VARGA ZS. András [2010]: *Láttelek közjogunk elmúlt évtizedéről* (Sorozatszerkesztő: VARGA Csaba) (PPKE JÁK: Budapest) 61-74.

elképzelések háttérében a minősített törvények sajátos, tisztázatlan helyzete áll a törvényi és az alkotmányos szint között. Kétségtelen, hogy a minősített törvényeknek van bizonyos quasi alkotmányos jellege és minden jogrendszerben érzékelhetőek hierarchikus elemek az egyszerű- és a minősített törvények viszonyrendszerében. A quasi alkotmányos normák azonban kikezdi az alkotmány tekintélyét, elmossák és bizonytalanná teszik az alkotmány határait, számos gyakorlati és elméleti nehézséget támasztanak. Fentiek alapján, ha elfogadjuk a minősített törvények létjogosultságát, akkor sem célszerű ezeket a normákat alkotmányos szintre emelni.

A továbbiakban a minősített törvényekről, mint a jogforrási hierarchiában az alkotmány és a törvény között elhelyezkedő normákról gondolkodhatunk, melyek hozzájárulhatnak az alkotmányok stabilitásához.

# 6.

## A minősített törvények, mint az Alkotmány stabilitását szolgáló eszközök rendszere

### 6.1. Az alkotmány stabilitását biztosító eszközök rendszere

A sarkalatos törvények alkotmányjogi értelemben nem csak az alkotmány meghosszabbított kezének tekinthetők, hanem az alkotmány stabilitását alátámasztó megoldásként is értelmezhetők.<sup>301</sup> A minősített többségű jogalkotás tehermentesíti az alkotmányt, ezzel a változtatási törekvések jelentős részének célpontjai az alaptörvény helyett a minősített törvények lesznek.

Az alkotmány stabilitását biztosító eszköz paradigmájának felvázolását az időtállóságot támogató jogi megoldások rendszerének áttekintésével szükséges kezdeni. Az alkotmány időbeli dimenzióját számos kutatás vizsgálta már, egy alkotmány átlagos életkora mintegy tizenhét évre tehető.<sup>302</sup>

A legfontosabb tényező e téren az alkotmány módosításának szabályozása: minél merevebb egy alkotmány, annál kisebb az esély megváltoztatására. Dániában olyan nehéz alkotmányt módosítani, hogy az elmúlt százhetven év alatt nem is beszélhetünk alkotmánymódosításokról, ehelyett szükség esetén új alkotmányt szövegeztek.<sup>303</sup> Az alkotmány módosításának általános eszköze a minősített többség, mely általában szigorúbb a minősített törvények elfogadásához megkövetelt

<sup>301</sup> KILÉNYI 1996.; AVRIL 2014, 270.

<sup>302</sup> GINSBURG Thomas – ELKINS Zachary – MELTON James [2017]: „The lifespan of written constitutions” [www.law.uchicago.edu/alumni/magazine/lifespan](http://www.law.uchicago.edu/alumni/magazine/lifespan)

<sup>303</sup> TSCHENTSCHER Axel [2010]: *The Constitution of Denmark* – Section 88. [www.servat.unibe.ch](http://www.servat.unibe.ch)

szavazataránynál. Sok esetben a törvényhozás az alkotmánymódosítás elfogadását követően feloszlik, majd az új választások után összeülő parlament ismét dönt a módosításról.<sup>304</sup>

Külön problémakör a népi részvétel kérdése az alkotmány elfogadásában. Magyarországon a közvetlen népi alkotmányozásnak nincsenek hagyományai, más országokban azonban gyakoriak az ilyen momentumok.<sup>305</sup> Svájcban az alkotmányos rendszer központi eleme a népszavazás, de Lengyelországban is szükség van az állam szuverenitását és a jogállamiságot érintő kérdésekben népszavazás tartására.<sup>306</sup>

Az alkotmány stabilitásának további eszköze az Alkotmánybíróság felülvizsgálati jogosultsága alkotmány módosítások esetén. Magyarországon a rendszerváltást követően az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a testület felülvizsgálhatta alkotmány módosítások esetén az eljárási követelmények megtartását, tartalmi kérdésekben azonban nem dönthetett.<sup>307</sup> Ezt a kialakult gyakorlatot rögzítette az Alaptörvény negyedik módosítása, mely *expressis verbis* az eljárási kérdésekre korlátozta az Alkotmánybíróság felülvizsgálati mozgásterét.<sup>308</sup>

A minősített törvények az említett eszközök közül leginkább a minősített többségű alkotmánymódosításhoz állnak közel, attól azonban eltérő problémakört jelenítenek meg, mint arra már kitértem, és mint azt a későbbiekben is látni fogjuk.

A következő előzetes kérdés az alkotmány időtállóságának problémája. Az alkotmányok többnyire csak két-három évtizedig határozzák meg egy ország jogrendszerét, ezt követően valamely történelmi sorsforduló kapcsán helyükre új alaptörvény kerül. Az alkotmányok időtartama sok tényezőtől függ, de a fő kérdés az alkotmány stabilitását biztosító eszközök rendszere. Emellett számításba kell vennünk a politikai élet belső struktúráját, a társadalmi/gazdasági körülményeket, az ország

---

<sup>304</sup> ALBERT Richard [2014]: „The Structure of Constitutional Amendment Rules” *Wake Forest Law Review* 49; [lawdigitalcommons.bc.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1928&context=lsfp](http://lawdigitalcommons.bc.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1928&context=lsfp)

<sup>305</sup> DEZSŐ 1995, 233-234.

<sup>306</sup> LÉKÓ Zoltán: „A svájci alkotmányozás története” *Parlamenti Levelek* 1997/3. 63.

<sup>307</sup> KÜPPER 2004, 273.

<sup>308</sup> Magyarország Alaptörvénye negyedik módosításának 12. cikk (3) bekezdése [2013. február 25].

földrajzi adottságait, az érintett ország külkapcsolatainak alakulását.<sup>309</sup> Ebben a rendszerben a minősített többségű törvényalkotásnak is meg van természetesen a maguk helye, ezek számos funkciót vesznek át az alkotmánytól, így a kockázati tényezők egy része is hozzájuk kerül át.

Az alkotmány időtállóságának több dimenzióját különíthetjük el.<sup>310</sup> Az egyik lehetséges indikátor az, hogy milyen gyakran van szükség új alkotmányszöveg megalkotására, a korábbi hatályon kívül helyezésére. Sok esetben azonban nem csak egy teljesen új alkotmány elfogadása fejezi ki az alkotmányos változást, hanem az alkotmány módosításának gyakorisága is beszédes adat. Kiszámíthatjuk a két alkotmánymódosítás közt átlagosan eltelt időt, vagy az egy évre jutó alkotmány módosítások átlagos számát. Tovább színesíti a képet, hogy az alkotmány módosításának definíciója sem egyértelmű, az alkotmányt ugyanis nem csak a szöveg konkrét átírásával lehet megváltoztatni. Az alkotmányos szabályrendszer változhat alkotmánybíróági gyakorlat módosulásával, vagy az íratlan alkotmányos normák fokozatos átalakulásával is, az alkotmány túlmutat a leírt alkotmányos normákon. Az ilyen implicit alkotmány módosítások számát nehéz objektíven megállapítani, hiszen soknak nincs is konkrét nyoma a jogrendszerben. Az azonban kétségtelen, hogy amikor az alkotmányok időtállóságáról beszélünk, nem felejtkezhetünk meg a szövegen túli aspektusok esetleges változásainak következményeiről sem.<sup>311</sup>

Az alkotmány stabilitásának kérdése nagy jelentőségű egy alkotmányos rendszer leírásakor. Az alkotmány stabilitásának vizsgálata kifejezi mindazt, ami az alkotmányt a jogrendszer csúcsára helyezi és megkülönbözteti az alacsonyabb szintű jogszabályoktól. Értékelnünk kell az alkotmányt védő speciális garanciákat, az alkotmányt övező politikai és egyéb folyamatokat, az alkotmány betöltött szerepét az adott társadalomban. Az alkotmány csak akkor lehet igazán egy jogrendszer alapja és valamennyi alacsonyabb szintű jogszabály forrása, ha ehhez megfelelő szintű társadalmi elfogadottság kapcsolódik. Az alkotmány tisztelete pedig csak akkor remélhető, ha annak szabályai hosszabb távon állandóak, kiszámíthatóak, csak rendkívüli esetben és

---

<sup>309</sup> GINSBURG Tom – MELTON James – ELKINS Zachary [2010a.]: *The Endurance of National Constitutions* (John M. Olin Law & Economics Working Paper 2010/511 2D Series)

<sup>310</sup> DIXON 2011.

<sup>311</sup> VARGA Csaba [2007]: *Jogállami? Átmenetünk?* (Kráter Műhely Egyesület: Pomáz) 64-111.

igen ritkán változnak meg. Az alkotmányos szabályrendszer gyakori megváltoztatása aláássa az alkotmány tekintélyét, mivel az alkotmányt a napi politikai játszmák eszközévé és áldozatává degradálja. Hosszú távon csak az az alkotmány őrizheti meg reputációját, mely távol tud maradni az aktuálpolitikától, és keretként, nem eszközként funkcionál.<sup>312</sup> Az alkotmány stabilitása számos más tényező függvénye, de maga is kihat a társadalmi viszonyok széles körére. Az alkotmány állandósága hozzájárulhat a politikai kultúra erősödéséhez, a kiszámítható gazdasági/társadalmi környezet létrehozásához. Az alkotmány gyakori megváltoztatása többnyire gazdasági/társadalmi/ /politikai/morális válságokhoz köthetőek, vagy mélyebbre ható átalakulások felszínen tapasztalható jeleiként értékelhetők.

Az alkotmány időtállósága tehát nem pusztán technikai probléma, az alkotmányos stabilitás egy társadalom életének számos aspektusát segít megvilágítani. Ezért is különösen fontos, hogy az alkotmány stabilitásának eszközeit keressük és megvizsgáljuk annak lehetőségét, mennyiben szolgálhatják a minősített törvények az alkotmány időtállóságát.

## **6.2. Az alkotmány módosításának szabályai**

Az alkotmány stabilitását mindenek előtt az alkotmány módosításához előírt szabályok határozzák meg, bár önmagukban csak ezek nem elegendőek egy alkotmányos rendszer állandóságának méréséhez. Az alkotmány megváltoztatásának leggyakoribb eszköze az emelt többségi követelmény, amikor az egyszerű parlamenti többség nem elegendő az alkotmányi szabályok megváltoztatásához.<sup>313</sup> Leggyakrabban kétharmados konszenzus szükséges az alkotmány módosításához, de különösen a kétkamarás rendszerekben, mint Spanyolország és Franciaország, a minősített többség egy másik formája is igen elterjedt (vagyis, hogy a jelenlévő képviselők többsége helyett a tagok háromötödének szavazatára van szükség a két kamara tagjaiból álló alkotmányozó testületben. Meg kell jegyezni, hogy Franciaországban főszabályként az

---

<sup>312</sup> HOLLÓ András [1991]: „Alkotmánybíráskodásunk a közjog és a politika metszéspontjában” *Élet és Tudomány* 1991/24. 744-746.

<sup>313</sup> SAJÓ András [1995]: *Az önkorlátozó hatalom* (MTA Állam- és Jogtudományi Intézet: Budapest) 54-55.



alkotmány módosítását népszavazásnak is meg kell erősítenie<sup>314</sup>). Ismertek olyan megoldások is, amikor az alkotmány egy részének módosítására a parlament jogosult, bizonyos szakaszok felülírásához azonban egy külön alkotmányozó testület összehívására van szükség.<sup>315</sup>

Az alkotmány módosításának további útja a közvetlen népi részvétel biztosítása, népszavazás tartása az alkotmány elfogadásáról. A népszavazás kapcsolódhat valamennyi alkotmánymódosításhoz, de lehetséges az is, hogy csak egyes kiemelt jelentőségű alkotmányi szabály esetében előírás a referendum. Ennek példaként Lengyelországot említhetjük ismét meg.

Szintén kitértem már a közvetett és a közvetlen demokrácia eszköztárát kombináló jogrendszerekre, ahol több egymást követő törvényhozásnak is jóvá kell hagynia az alkotmány módosítását, esetleg az egész folyamatot egy népszavazás zárhatja le.<sup>316</sup>

A minősített törvények tekintetében különös jelentőségű az alkotmány módosításához megkövetelt minősített többség. Amennyiben az alkotmányt első sorban a minősített többség védi, ez szükségszerűen az alkotmányi és a minősített törvényi szint közeledését jelenti. Amennyiben egymás mellett létezik a minősített többségű alkotmányozás, valamint a minősített törvény jogintézménye, az alkotmány esetében előírt szavazatarány könnyen silányulhat technikai jellegű előírássá, melyet a minősített törvényektől csupán néhány szavazattöbbség választ el. A minősített törvények, valamint az alkotmányozáshoz megkövetelt minősített többség párhuzamos jelenléte általában az alkotmány stabilitása ellen hat. Ez csak akkor küszöbölhető ki, amennyiben a kétféle minősített többség között a különbség számottevő. Ilyen lehet például az az eset, amikor az abszolút többséggel elfogadott minősített törvényekhez képest az összes

---

<sup>314</sup> Franciaország Alkotmányának 89. cikke (1958. október 4.).

<sup>315</sup> Bulgária Alkotmányának 158. cikke (1991. július 31.).

<sup>316</sup> Az alkotmányozás egy újabb iránya az inkluzivitás előtérbe helyezése, az állampolgárok széles körének érdekeltté tétele az alkotmányozási folyamat tevékeny nyomon követésében; GALLAGHER Michael [2001]: „Popular Sovereignty and Referendums” in AUER Andreas – BÜTZER Michael: *Direct democracy: The Eastern and Central European Experience* (Ashgate: Aldershot) 229.; GLUCK Jason – BALLOU Brendan [2014]: „New Technologies in Constitution Making” *Special Report* 343 2014/5. 12.  
[www.usip.org/sites/default/files/SR343\\_New-Technologies-for-Constitution-Making.pdf](http://www.usip.org/sites/default/files/SR343_New-Technologies-for-Constitution-Making.pdf)

képviselő kétharmados, vagy négyötödös többségére van szükség az alkotmány megváltoztatásához.<sup>317</sup>

További érdekes eset a referendum kapcsolata a minősített törvényekkel, mint az alkotmány stabilitását támogató eszközzel. A népszavazás kétélű fegyver, mely szolgálhatja az alkotmány védelmét, de kockázati tényezővé is válhat. Egy népszavazás megszervezése mindig időigényesebb és költségesebb, mint egy parlamenti folyamat lebonyolítása, ez feltétlenül visszatartó erőt jelent az alkotmányos referendumok gyakori kiírása tekintetében. Ugyanakkor a közvetlen demokrácia gyakran előtérbe helyezhet egyes radikális nézeteket, melyek egy népszavazás útján könnyen az alkotmányban is megjelenhetnek. Sokmillió választópolgár voksolásának kimenetelét mindig nehezebb megjósolni, mint néhány száz politikus döntéshozatalát.<sup>318</sup> Ezt a megállapítást persze a helyi társadalmi viszonyok, a politikai kultúra tükrében árnyalnunk kell. Nem hasonlíthatjuk például a svájci alkotmányozási népszavazásokat más országok hasonló referendumaihoz, hiszen itt az ilyen események a rendes politikai ügymenet részét képezik.

Az alkotmány stabilitását és az alkotmány módosításának lehetőségét döntő módon befolyásolja az, hogy ki kezdeményezhet alkotmánymódosítást.<sup>319</sup> A jogrendszerben ténylegesen megjelenő alkotmánymódosítások száma értelemszerűen kifejezi azt, hogy milyen társadalmi igény mutatkozik a hatályos alkotmányi szöveg megváltoztatására. Gyakori megoldás, hogy a törvénykezdeményezői körhöz kapcsolják az alkotmány módosításának indítványozását is, ennek háttérében az a nézet áll, hogy az alkotmány bár a jogrendszer csúcsán helyezkedik el, lényegében egy törvény, még ha magasabb jogforrási erővel is rendelkezik, mint bármely más jogszabály.<sup>320</sup> Több országban megfigyelhető az a tendencia, hogy az alkotmány módosítását a közjogi tisztségviselők szűk köre vetheti fel csak hivatalosan.<sup>321</sup> Így felmerülhet

---

<sup>317</sup> DIXON 2011.

<sup>318</sup> HALLÓK Tamás [2002]: „Népszavazás és alkotmánymódosítás” in *Miskolci doktoranduszok jogtudományi tanulmányai. 1/1.* (Bíbor: Miskolc) 325-347.

<sup>319</sup> KAY S. Richard [2006]: „Standing to Raise Constitutional Issues: A Comparative Analysis” (Bruilant: ni.) 26-28. [papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=891186](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=891186)

<sup>320</sup> AMAR Vikram David – TUSHNET Mark (szerk.) [2009]: *Global Perspectives on Constitutional Law* (Oxford University Press: New York) 3-4.

<sup>321</sup> GINSBURG Tom [2012]: *Comparative Constitutional Design* (Cambridge University Press, New York) 71-72.

alkotmánymódosítás az államfő, az Országgyűlés elnöke, a miniszterelnök, esetleg a parlamenti frakcióvezetők részéről. Ehhez képest az alkotmány módosítás kezdeményezési lehetősége kiterjeszthető a népi részvétel irányába, akár egészen odáig, hogy bármely állampolgár jogosult az indítványozásra. Ez az „actio popularis” jellegű megközelítés azonban nem jellemző, hiszen az alkotmányt napi szinten megalapozott és megalapozatlan támadásoknak tenné ki a legkülönbözőbb irányokból.<sup>322</sup>

Az alkotmánymódosítást kezdeményezők köre persze csak kontextusba helyezve szolgáltathat érdemi támpontot egy alkotmány stabilitásának vizsgálatához. Hiába nyújthat be minden országgyűlési képviselő módosítási indítványt, ha a módosítást egymást követő három törvényhozásnak kell elfogadnia, az alkotmány összességében stabilnak, más megközelítésben rugalmatlannak tekinthető. Ugyanakkor, ha csak néhány közjogi tisztségviselő rendelkezik a módosítás kezdeményezésének lehetőségével, de az előterjesztett módosítást egy kétharmados parlamenti szavazás az alkotmány részévé emelheti, az alkotmány stabilitása nem garantált. Összességében tehát a stabilitás oldaláról fontosabb az alkotmány módosításának szabályozása, mint a kezdeményezői kör lehatárolása.

Az alkotmány stabilitásának további érdekes perspektívája az alkotmányon belüli hierarchia problémaköre.<sup>323</sup> Ez olyankor érhető tetten, amikor az alkotmány egyes szakaszainak megváltoztatása erősebb garanciákhoz kapcsolódik, mint az általános alkotmánymódosítási szabály. Ilyenkor az alkotmányi szabályrendszer nem képez homogén egységet, hanem az alkotmánynak van egy olyan lényeges belső magja, mely fokozott védelmet élvez. Ez a megoldás kihangsúlyozza az alkotmányos szabályok, illetve azon belül az alapelvi rendelkezések elsődleges szerepét, így a minősített törvények alkotmányos szerepe kevésbé merülhet fel.

Az alkotmányon belüli hierarchia elméletileg az alkotmány stabilitását erősíti, hiszen az alkotmányos rendszer alapjai, mint az államforma, vagy a gazdasági berendezkedés csak rendkívüli esetben változhatnak. Itt kell megemlítenünk az

---

<sup>322</sup> RÁ CZ 1995; a Velencei Bizottság 469/2008. számú állásfoglalása az alkotmány módosításokról 30-33. pont.

<sup>323</sup> BARN A Dániel [2012]: „A stabil alkotmány nyomában” [arsboni.hu/dolgozatok/alkotmanyjog/Barna\\_Daniel\\_A\\_stabil\\_alkotmany\\_nyomaban.pdf](http://arsboni.hu/dolgozatok/alkotmanyjog/Barna_Daniel_A_stabil_alkotmany_nyomaban.pdf)

elméletileg módosíthatatlan alkotmányos rendelkezéseket, az ilyen alkotmányi szakaszok számos teoretikus kérdést vetnek fel: például létezhet-e örökké változtathatatlan alkotmányos norma?<sup>324</sup> Az örökkévalósági klauzulák elvileg a végtelenségig változatlan szöveggel lennének jelen az alkotmányban, ami a gyakorlatban nyilván nem lehetséges. Minden olyan kísérlet, amely az örökkévaló rendelkezések hatályon kívül helyezését, vagy megváltoztatását célozza, e szerint alkotmányba ütközik, hiszen egy alkotmányos rendelkezés megsértéséhez vezet. Ez az ellentmondás feloldhatatlan alkotmányértelmezési problémát jelent a szakemberek számára.

A megváltoztathatatlan szakaszok alkotmányba helyezésével a minősített törvények szerepe csökken a jogrendszerben, hiszen távolabb kerülnek a jogrendszer csúcán elhelyezkedő néhány alkotmányos szabálytól. Amennyiben az alkotmány egyes szakaszai nem változhatnak, a minősített törvények szelep jellege mutatkozik meg, vagyis, hogy a módosítási törekvések inkább a minősített törvények, sem mint az alkotmányi szöveg felé irányulnak.

Az alkotmány módosításának egyik fontos kritériuma, hogy az Alkotmánybíróság jogosult-e az alkotmány módosításának normakontrolljára. Erre a kérdésre a legtöbb országban elutasító a válasz, az alkotmányozó legalábbis tartalmi értelemben teljes szabadságot élvez. Az alkotmányozó elméletileg bármit belefoglalhat az alkotmányba, akár azt is, hogy milyen juttatások illetik meg a közjogi tisztségviselőket, vagy az állami alkalmazottakat. A valóságban persze a nemzetközi jogi kötelezettségek, és az alkotmányos kultúra gátat szab az alkotmányozó változtatási törekvéseinek. Az alkotmányos kultúra országonként eltérő, így ahol ez kevésbé kiforrott, ott az alkotmány módosítások száma és tartalma is kevésbé kiszámítható.

Az Alkotmánybíróság alapvető feladata az alacsonyabb szintű normák és az alkotmányos szabályok összhangjának vizsgálata. Amennyiben az alkotmányon belül hierarchia áll fenn, az alkotmánybíróság gyakran az egymással hierarchikus kapcsolatban álló alkotmányos szabályokat is összemérheti. Az alkotmányok módosításának tartalmi és formai megközelítését szükséges elkülöníteni egymástól.

---

<sup>324</sup> BRAGYOVA András – GÁRDOS-OROSZ Fruzsina [2016]: „Vannak-e megváltoztathatatlan normák az alaptörvényben?” *Állam és Jogtudomány* 2016/3. 35–63.

Tartalmi értelemben az alkotmány valamennyi norma felett áll, az összes többi jogszabályba foglalt rendelkezés tehát az alkotmányi szöveghez igazodik. Ezért jutott a legtöbb alkotmánybíróság arra a következtetésre, hogy nincs olyan jogi tartalom, mely az alkotmány felett állhatna, az alkotmány részévé vált szöveg tartalmilag tehát nem kérdőjelezhető meg. Az utóbbi években egyes kutatók amellet érveltek, hogy az alkotmányok szövegét a nemzetközi bíróságok, jogvédő szervezetek, valamint a nemzetközi közvélemény, mint egy kontrollnak veti alá, így az alkotmány többé nem tekinthető olyan szabályrendszernek, melynek nem kell igazodnia felette álló jogi előírásokhoz.<sup>325</sup>

Az alkotmány módosításának formai feltételei az alkotmányban szabályozottak, csak olyan szöveg válhat az alkotmány részévé, melyet az alkotmányban rögzített eljárásrend szerint fogadtak el. Mivel a formai szabályok tiszteletben tartása az alkotmánymódosítás érvényességének lényegi eleme, az eljárási szabályok respektálását az alkotmánybíróságok általában jogosultak górcső alá venni.

### **6.3. A minősített törvények és az alkotmány stabilitását szolgáló egyes eszközök**

A következőkben sorra veszem az egyes fentebb tárgyalt stabilitást szolgáló eszközöket és megvizsgálom azok kapcsolatát a minősített törvényekkel.

Az alkotmány módosítás minősített parlamenti többséghez kötése esetén az alkotmányozó és a minősített törvényhozó hatalom bár tartalmilag két külön aktor, formailag lényegében egybe esik, pusztán az előírt többségben látunk kisebb-nagyobb különbséget. Fentebb már kitértem arra, hogy az alkotmánymódosító minősített többség és a kétharmados többséggel elfogadott minősített törvények egymás mellett élése komoly kockázati tényező az állandóság szempontjából. Mind a törvényhozó, mind az alkotmányozó minősített többség esetében felmerül a kérdés: az előírt többség magasabb szintje technikai, vagy lényegi előírásnak tekintendő-e? Álláspontom szerint, mely egybeesik a magyar Alkotmánybíróság nézetével is, mindkét esetben az a helyes megközelítés, ha a minősített többséget lényegi tartalmi elemként értékeljük, melynek

---

<sup>325</sup> SADURSKI Wojciech [2009]: „Twenty Years after the Transition: Constitutional Review in Central and Eastern Europe” *Sydney Law School Research Paper* 2009/69.

háttérben nem a leadott támogató szavazatok száma, hanem az azokban megtestesülő széles körű konszenzus áll.<sup>326</sup> Azonban ami a parlamentarizmus logikája indokolatlan csorbításának tűnhet a minősített törvények esetében az az alkotmányozás tekintetében túlságosan megengedő szabályként értékelhető, mely nem védi meg az alkotmányt a napi politikai támadásoktól. A formai azonosság esetén is szét kell választani egymástól a minősített törvényhozó és az alkotmányozó hatalmat, hiszen a kétféle jogalkotás célja alapvetően más.<sup>327</sup> Az alkotmányok megszövegezésekor a cél – legalábbis elméletileg – egy hosszú időn keresztül érvényesülő szabályrendszer kidolgozása, mely akár több generáció számára is mércéül fog szolgálni. Ezzel szemben a minősített törvények bár általában véve fontosabbak az egyszerű törvényeknél, gyakran napi életviszonyokra is vonatkoznak, illetve azok számára biztosítanak keretet. Ezeket az eltérő sajátosságokat figyelembe véve a minősített többség e két fajtája egészen eltérő problémakört jelent, egymás mellett létezésük pedig az alkotmányos rendszerben bizonytalansági tényezőként merül fel.

A népszavazás, mint alkotmányozási eszköz ismét más megvilágításba helyezi a minősített törvények problémakörét. Amennyiben az alkotmányt csak népszavazással lehet megváltoztatni, a minősített törvény a legmagasabb szintű jogforrás, melyet a törvényhozó testület fogad el. Ez egyrészt felértékeli a minősített törvények szerepét a jogrendszerben, másrészt viszont kihangsúlyozza a minősített törvény és az alkotmány közötti határvonalat. A közvetlen demokrácia útján hozott döntések mindig erősebb legitimitációval bírnak, mint a parlament határozatai,<sup>328</sup> az alkotmány tehát élesen elkülönül az alacsonyabb szintű jogszabályoktól, alapszabályok jellege erősödik. Az alkotmányos referendum másik következménye a minősített törvények tehermentesítő szerepének erősödése lehet. A népszavazás korlátozza az alkotmány megváltoztatására irányuló törekvéseket, hiszen a felmerülő igények átültetése az alkotmányi szövegbe csak egy hosszadalmas és bizonytalan folyamat eredményeként lehetséges. Az alkotmány normaszövege tehát viszonylag állandó, változás az íratlan alkotmányos

---

<sup>326</sup> „[...] valamely, az Alkotmány által meghatározott törvény elfogadásához megkívánt minősített többség nem egyszerűen a törvényalkotási eljárás formai előírása, hanem olyan alkotmányos garancia, amelynek lényeges tartalma az országgyűlési képviselők közötti széles körű egyetértés.” 1/1999. (II. 24.) AB határozat, ABH 1999, 25.

<sup>327</sup> BRAGYOVA 2003, 80-81.

<sup>328</sup> BOGDANOR Vernon [1994]: „Western Europe” in BUTLER David – AUSTIN Ranney (szerk.): *Referendums around the World: The growing use of direct democracy* (Macmillan: London) 47-61.

normák, illetve a minősített törvények vonatkozásában lehetséges. A minősített törvények ilyen módon az alkotmányos népszavazás lehetősége esetén hozzájárulhatnak az alkotmány stabilitásához, legalábbis az elméleti megfontolások ezt támasztják alá. Nincs azonban olyan gyakorlati példa, mely ezt a konstrukciót valós körülmények között megvilágítaná. Érdekes összefüggés lehet alkotmányos referendum esetén a minősített törvények körének kijelölése, hiszen a minősített törvények jelentik a legerősebb eszközt a törvényhozó kezében. Így feltehető, hogy a minősített törvények köre szűkebb lenne, hiszen a törvényhozás számára legalább a törvények módosításának lehetőségét nyitva kell hagyni.

Az alkotmány módosítását kezdeményezők körének megvonása szintén kihatással lehet a minősített törvények helyzetére. Az alkotmány módosításának indítványozását célszerű szűk kezdeményezői kör számára fenntartani, hiszen az alkotmány csak így óvható meg a direkt politika rendszeres beavatkozásaitól. Körültekintően kell ugyanakkor eljárni a kezdeményezői kör kijelölésekor, nem korlátozható a módosítás indítványozása pusztán a kormányoldalra, vagy a politikai szférára.<sup>329</sup> A korlátozó megközelítés mellett ügyelni kell arra, hogy a valóban érdemi és megalapozott felvetések becsatornázásra kerüljenek az alkotmányos rendszerbe.

Amennyiben az alkotmány módosítását csak néhány közjogi tisztségviselő indítványozhatja, az alkotmány megváltoztatására kevesebb lehetőség van. Ilyenkor ismét a minősített törvények kerülhetnek előtérbe, mint olyan eszközök, melyek kívül esnek az alkotmányon, így széles körű politikai konszenzus esetén viszonylag egyszerűen megváltoztathatók, tehát egyfajta szelepként funkcionálnak. Szűk kezdeményezői kör esetén a minősített törvények válhatnak a jogrendszer modernizációjának motorjává, a stabilitás helyett inkább a változást szolgálhatják, mivel ezek módosítását egyszerűbb kezdeményezni, illetve végrehajtani, mint az alkotmányét.

Az állandóság és a változás azonban relatív fogalmak, melyek ideális mértéke nem határozható meg.

---

<sup>329</sup> KLEIN 2011, 419-436.

Amennyiben az alkotmányozás kezdeményezői köre tágabb, esetleg állampolgári indítványoknak is helye lehet, a minősített törvények szerepe megváltozhat. Mivel a minősített törvények végső soron törvények, megalkotásukat, módosításukat a törvénykezdeményezésre jogosultak indítványozhatják, kevesebb tér nyílik a közvetlen népi részvétel számára. Az alkotmány azonban, mint a jogrendszer csúcsán elhelyezkedő dokumentum túlmutat a jogi kereteken, számos társadalmi, politikai és egyéb érdeket is meg kell jelenítenie. Ennek következtében tág kezdeményezői kör esetén a minősített törvények megváltoztatása adott esetben nehezebb lehet, mint az alkotmány módosítása. Ilyen helyzetben a minősített törvények válhatnak az állandóság zálogává, különösen akkor, ha a politikai törésvonalak miatt nincs reális lehetőség a széleskörű konszenzus megteremtésére.

Az alkotmány módosítását kezdeményezők köre tehát nagymértékben befolyásolja a minősített törvények szerepét az alkotmányos rendszerben, e hatás mikéntje alapvetően a kezdeményezői kör kontúrjaitól függ.

Kitértem már arra, hogy a megváltoztathatatlan szakaszok alkotmányba helyezése az alkotmány jogi értelemben vett egységét veszélyezteti. Sok esetben a megváltoztathatatlan szakaszok túlságosan szűk körben szabályoznak, így pl. az államformára, vagy az állam területi integritására szorítkoznak. Az ilyen keretjellegű normák megváltoztathatatlan karaktere alig van kihatással a minősített törvények helyzetére, legfeljebb annyiban, hogy a minősített törvények felett nem csupán a normák egy homogén körét találjuk a jogrendszerben. Amennyiben nem az alkotmány egésze jelenti a jogrendszer csúcsát, a minősített törvények szükségszerűen a „harmadik vonalba” kerülnek, hiszen az alkotmányos szabályok és különösen az alkotmány megváltoztathatatlan szakaszai is felettük találhatók.

Megvizsgálva a megváltoztathatatlan szakaszok és a minősített törvények kapcsolatát, azt tapasztaljuk, hogy az előbb említett áttételes tendenciától eltekintve nincs közvetlen kapcsolat az alkotmány stabilitásának két eszköze között. A megváltoztathatatlan szakaszok annyiban speciálisabbak más alkotmányt védő eszközöknél, hogy szabályozási tárgyuk szűkebb, néhány jól lehatárolható alaptételre korlátozódik. A megváltoztathatatlan szakaszok szükségszerűen szűk terrénuma miatt



nem találunk komolyan vehető kapcsolódási pontokat az alkotmány megváltozhatatlan szakaszai, valamint a minősített törvények között.

Érdekes helyzet állhat elő akkor, ha az alkotmánybíróság jogosult az alkotmány módosításainak felülvizsgálatára, miközben a jogrendszerben minősített törvényeket is találunk. Az alkotmánybírósági felülvizsgálat lehetősége idegen az alkotmány eredeti koncepciójától, melynek alaptézise, hogy a felett más norma már nem helyezkedik el. Másik nézőpontból viszont a probléma az, hogy különösen elégtelen alkotmányos kultúra esetén kockázatos korlátlan mozgásteret biztosítani az alkotmányozó számára.

Amennyiben az alkotmánybíróság tartalmi értelemben is felülvizsgálja az alkotmány módosításait, fontos különbség veszhet el a minősített törvényi és az alkotmányos szabályok között. A minősített törvények, ha felette is állnak az egyszerű törvényeknek, mindig az alkotmány rendelkezései által behatároltak, mind tartalmi, mind formai tekintetben. Ezzel szemben az alkotmány esetében nem világos, hogy mi lehet a felülvizsgálat mércéje<sup>330</sup>, mi alapján lehet az alkotmány egyes szakaszairól azt állítani, hogy azoknak összhangban kell állniuk más alkotmányos normákkal.<sup>331</sup>

Amennyiben az alkotmánybíróságnak nincs lehetősége az alkotmányi szöveg alkotmányossági felülvizsgálatára, egyértelműen kirajzolódik az alkotmány központi szerepe. A normakontroll hiánya fontos kitétel, hiszen míg a minősített törvényekbe kerülő szabályokat az alkotmánybíróság megvizsgálhatja alkotmányossági szempontból, az alkotmányba került rendelkezésekhez tartalmi értelemben „nem férhet hozzá”.

Az alkotmányossági felülvizsgálat további kitétele, hogy minden esetben átpolitizálja az alkotmányos folyamatokat, az alkotmánybíróság alkotmánymódosítást felülvizsgáló döntése általában komoly vitákra ad alapot. Ebben az értelemben az alkotmány módosítás tartalmi felülvizsgálatát elfogadó jogrendszerekben (például: Ausztria, vagy Csehország) előnyös lehet a minősített törvények meghonosítása, hiszen

---

<sup>330</sup> SÓLYOM László [2014]: „Normahierarchia az Alkotmányban” *Közjogi Szemle* 2014/1. 1-7.

<sup>331</sup> LEGÉNY Krisztián [2006]: „Alkotmányellenes alkotmánymódosítások?” *Magyar Jog* 2006/3. 134.

az alkotmányozó és az alkotmánybírói hatalom küzdelmében minden garanciára szükség lehet.

A minősített törvények jogforrási hierarchiában betöltött helye befolyásolhatja az alkotmány állandóságát, két tekintetben: a minősített törvények alkotmánnyal való kapcsolata, valamint a minősített törvényi szabályozás terjedelme vonatkozásában. Az alkotmányhoz jogforrási tekintetben közel álló minősített törvények a korábban már kifejtettek szerint inkább aláássák az alkotmány stabilitását. A minősített törvények alkotmányos, vagy kvázi alkotmányos jellege azonban viszonylag ritkán merül fel, jellemzőbb, hogy a minősített törvények az egyszerű törvényekhez közelítenek. A minősített törvények jogforrási helyzete ilyenkor is számos jogi vitát eredményez, ami nem szolgálja az alkotmányos rendszer időállóságát. Nem egyértelmű, hogy az egyszerű törvények és a minősített törvények között milyen a viszony és ezt mindezt egyetlen alkotmánybíró sem tudta megnyugtatóan rendezni. A hierarchikus és hatásköri elvek jó elméleti modellt szolgáltatnak a minősített törvények jogforrási helyzetének leírására, ténylegesen azonban sohasem valósulnak meg. Hasonlóan nem egyértelmű, hogy a minősített többségi követelmény meddig terjed, egy minősített tárgykör szabályait milyen részletességig kell a szigorúbb szabályok szerint megalkotni, vagy módosítani.<sup>332</sup> Mivel a minősített törvények jogforrási jellege, a minősített szabályozás terjedelme nem határozható meg kellő pontossággal, ezek állandó bizonytalansági tényezőt jelentenek egy jogrendszerben. A minősített törvények helyzetével kapcsolatban nem egységes az alkotmánybírói gyakorlat, ellentmondásos álláspontokat fogalmaz meg a jogtudomány, a gyakorlatban nem érvényesülnek maradéktalanul a minősített törvényalkotási eljárásra vonatkozó szabályok. Mindez azt eredményezi, hogy a minősített törvények, mint jogforrások az alkotmányos stabilitás ellen hatnak.

#### **6.4. Az abszolút többségi és kétharmados modell összevetése**

Amikor a minősített törvények alkotmányt védő szerepét elemezzük, nem hagyhatjuk figyelmen kívül, hogy az eltérő eljárási szabályokhoz kötött minősített

---

<sup>332</sup> Példaként lásd: 4/1993. (II. 12.) AB határozat, ABH 1993, 48.; n° 84-177 DC du 30 aout 1984.

törvényalkotási eljárás eltérő módon hat az alkotmány állandóságára.<sup>333</sup> Az abszolút többség esetén a minősített törvények alkotmányvédő funkciója kevésbé érvényesül, hiszen az emelt többségi követelmény csekély mértékű. Igaz viszont, hogy ilyenkor a minősített törvények nem torzítják oly mértékben a parlamentarizmus logikáját, mint kétharmados szavazatarány esetén. A minősített többség enyhébb, abszolút többségi formája minden esetre kevésbé érinti az alkotmány időtállóságát, mivel nem gördít olyan akadályokat az alkotmánymódosítás útjába, mint a kétharmados szavazatarány. A kétharmados minősített törvények fokozottabb védelmet élveznek az egyszerűbb törvényeknél, így a minősített törvények közelebb kerülnek az alkotmányos szinthez. Ilyenkor a parlamenti munka eredeti formái is inkább sérülnek, a kétharmados többség alapvetően változtatja meg az alkotmányos és politikai folyamatokat. Nehezebb elfogadni és módosítani a minősített törvényeket, kisebb lesz a szakadék a minősített törvényalkotási és az alkotmányozási eljárás között. Mindezek abba az irányba hatnak, hogy a kétharmados többséghez kapcsolt minősített törvények erősítik az alkotmányos bizonytalanságot. A kötelező alkotmányossági felülvizsgálat valamennyi minősített törvény hatályba lépését előzetes normakontrolltól teszi függővé, ilyenkor az alkotmány és a minősített törvények közti hierarchia vitán felül áll. A minősített törvények alkotmányos szerepe nem merül fel, hiszen hatályba lépésük előfeltétele az alkotmánnyal való összhang, a minősített törvények inkább kiemelt törvényként viselkednek. A kötelező előzetes alkotmányossági felülvizsgálat tehát kevésbé érinti az alkotmányos stabilitás kérdéskörét.

**6.5.** A minősített törvények, mint az alkotmány stabilitását támogató eszközök az egyes nemzeti jogrendszerekben

Az elméleti megfontolásokat követően érdemes kitérni arra, hogy az egyes nemzeti jogrendszerekben milyen kontextusban jelennek meg a minősített törvények, mint az alkotmány stabilitását támogató eszközök.<sup>334</sup> Franciaországban az organikus törvényekhez abszolút többségi követelmény kapcsolódik, a törvények két típusa közti szavazatarány tehát nem válik szét olyan élesen, mint a kétharmados megoldást választó

---

<sup>333</sup> ELKINS 2009, 6-30.

<sup>334</sup> KILÉNYI 1996, 112.

országok esetében. A kétkamarás jellegből fakadóan azonban nagyobb a második kamara beleszólása az organikus törvényalkotási eljárásba, mint az egyszerű törvényeknél, ezért az organikus jelleg mégis komoly gátat jelent a törvényhozási folyamatban, az organikus törvényeket nehezebb megváltoztatni, mint az egyszerű törvényi szabályokat.<sup>335</sup>

Franciaországban, illetve a francia példát követő államokban látunk példákat a kötelező előzetes alkotmányossági felülvizsgálat megvalósítására. A kötelező alkotmányossági felülvizsgálat stabilitásra gyakorolt befolyása főként attól függ, hogy van-e lehetőség, vagy kötelezettség indítvány előterjesztésére a normakontrollt megelőzően. Amennyiben az organikus törvények indítvány nélkül érkeznek az Alkotmánytanács elé, mint ez jelenleg Franciaországban történik, az Alkotmánytanácsnak semmiféle támpont nem áll rendelkezésére, mivel az Alkotmánytanács mindig leterhelt, nincs arra kapacitása, hogy az elfogadott törvény szövegéből saját maga azonosítsa be az alkotmányossági problémákat, így a normakontroll hatékonysága csökken. Ráadásul a francia Alkotmánytanács többnyire pragmatikus meghatározást követ, az alkotmányos rendelkezéseket a szöveghez szigorúan ragaszkodva értelmezi. Bár ez a formalizmus az alkotmányossági blokk kibontásával fokozatosan enyhült, még ma is jellemző a francia Alkotmánytanács döntéseire a tömör indokolás és a szöveg merev értelmezése.<sup>336</sup>

A kötelező előzetes alkotmányossági felülvizsgálat távlati hatásait tovább gyengítette, hogy 2008-ig az utólagos alkotmányossági normakontroll nem volt jelen a francia alkotmányos rendszerben, így az alkotmányos aggályok érvényesítésének kizárólag a törvény, vagy organikus törvény hatályba lépését megelőzően volt terük. Ezzel hangsúlyosabbá vált az indítvány hiánya is, hiszen az előzetes alkotmányossági felülvizsgálat, nem egy lépcső volt az alkotmány védelmében, hanem magában testesítette meg az Alkotmánytanács alkotmány védő funkcióját.

---

<sup>335</sup> AVRIL 2014, 292.

<sup>336</sup> ROGOFF Martin A. [2011]: *French Constitutional Law: Cases and Materials* (Carolina Academic Press: Carolina) 257-266.

Fontos változást hozott Franciaországban az alkotmányosság terén, a 2008 nyarán életbe lépett alkotmánymódosítás, mely bevezette az előzetes alkotmányossági kérdés jogintézményét.<sup>337</sup> Ennek lényege az, hogy a peres fél kezdeményezheti a bíróság előtt az ügyben alkalmazandó jogszabály alkotmányosságának utólagos felülvizsgálatát. Ha a bíróság a felvetést megalapozottnak találja, továbbítja azt az Államtanácsnak (Conseil d'État), vagy a Semmítőszéknek (Court de Cassation), ezek támogató döntése esetén pedig a kérdés az Alkotmánytanács elé kerül.<sup>338</sup> Az Alkotmánytanács dönt az adott hatályos norma alkotmányellenességéről, nem csupán az Alkotmány, hanem az alkotmányossági blokk szövegét alapul véve. Látható tehát, hogy az elmúlt évtizedekben jelentősen változott a francia alkotmányos rendszer, így az organikus törvények állandóságot előmozdító szerepe is. A fő kérdés a kötelező előzetes alkotmányossági felülvizsgálat stabilizáló elemként való értelmezhetősége. A kötelező előzetes alkotmányossági felülvizsgálat akkor szolgálhatja hatékonyan az alkotmányos rendszer stabilitását, ha lehetőség van indítvány előterjesztésére a kötelező eljárásban, az előzetes felülvizsgálatot pedig korrekciós intézkedésként az utólagos normakontroll reális lehetősége egészíti ki.

Spanyolországban a minősített törvények átmeneti szerepe bizonyult hangsúlyosabbnak.<sup>339</sup> A spanyol politikai élet rendkívül megosztott volt Franco halálát és a monarchia restaurációját követően az ország további sorsát illetően. A polgárháborút megelőző időszak hagyományainak megfelelően jelen volt az országban az abszolút királyi hatalmat, az alkotmányos monarchiát, a szélsőbaloldali átmenetet, illetve a korábbi autokratikus diktatúra változatlan formában való folytatását képviselő irányzat is. A politikai széttagoltság mellett Spanyolország sajátja az etnikai sokszínűség is: az egyes tartományokhoz köthető, partikuláris identitással rendelkező népcsoportok, mint a katalánok, vagy a baszkok, melyek a polgárháború idején az autonómia reményében a köztársasági kormányzat mögött sorakoztak fel, most ismét hangoztatták

---

<sup>337</sup> BALLADUR Edouard [2008]: *Comite de reflexion et de proposition sur la modernisation et le reequilibrage des institutions de la V<sup>e</sup> Republique* (La documentation française: Fayard) 209.

<sup>338</sup> GUILLAUME Marc [2010]: „La question prioritaire de constitutionnalité” *Justice et cassation, revue annuelle des avocats au Conseil d'État et à la Cour de cassation* 35.

[www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-](http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank_mm/QPC/qpc_mguillaume_19fev2010.pdf)

[constitutionnel/root/bank\\_mm/QPC/qpc\\_mguillaume\\_19fev2010.pdf](http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank_mm/QPC/qpc_mguillaume_19fev2010.pdf)

<sup>339</sup> CONVERSI Daniele [2002]: „The Smooth Transition” *National Identities* 2002/3. 223-244.

elszakadási, vagy legalábbis autonómia törekvéseiket. Az ország integritásának megőrzése érdekében szükség volt minden, az alkotmányos rendszer stabilitását, az inkluzivitást előmozdító eszközre, ezért merült fel francia mintára az organikus törvények gondolata.<sup>340</sup> A spanyol organikus törvények azonban eljárási tekintetben egyszerűbbek a francia minősített törvényeknél, csak az abszolút többségi követelmény jelenik meg. Már kitértem arra, hogy az abszolút többség előírása önmagában kevésbé mozditja elő az időtállóságot, különösen igaz ez Spanyolországra, ahol elegendő az alsóházban az abszolút többség megszerzése a törvényalkotási eljárást lezáró szavazásnál. Spanyolországban tehát a stabil kormánytöbbség elég erős ahhoz, hogy módosítsa az organikus törvényeket, a többletvédelem az autonóm jogállású régiók státustörvényeit leszámítva kevésbé szembetűnő, mint Franciaországban.<sup>341</sup> Ennek ellenére a jogi különbségtétel ugyanolyan erőteljes Spanyolországban, mint Franciaországban, az alkotmánybírói gyakorlat ugyanazokat a problémákat boncolgatja, mint a francia Alkotmánytanács releváns határozatai. Összességében kijelenthető, hogy Spanyolországban kevesebb hatása van az organikus törvényeknek az alkotmányos rendszer stabilitására, mint Franciaországban, azt azonban nem állíthatjuk, hogy a kapcsolat ne volna kimutatható, főként az organikus törvények eredetét tekintve.

Romániában a francia és a spanyol rendszer elemeit is észrevehetjük az organikus törvények stabilitást támogató szerepét vizsgálva. Az elsődleges motiváció itt is az állandóság megerősítése volt, hiszen egy forradalmat követő kibontakozáshoz kapcsolódott az organikus törvények meghonosítása. Az állam struktúráját nézve a minősített többség viszont nem elsősorban a sokszínű társadalom egyben tartását, hanem a versengő parlamenti erők közti küzdelem fékezését szolgálták. Meg kell jegyezni, hogy a román modell eljárási tekintetben a francia megoldást követi, így az organikus törvények stabilizáló szerepe eleve csak korlátozottan vetődhet fel, bár az abszolút többségre a törvényhozás mindkét kamarájában szükség van. Szintén ezt a tendenciát

---

<sup>340</sup> CONVERSI 2002, 230.

<sup>341</sup> GARCIA ROCA Francisco Javier [1997]: „La ‘decostruzione’ della Legge del Parlamento” in ROLLA Giancarlo – CECCHERINI Eleonora (szerk.): *Profili di Diritto Parlamentare in Italia e in Spagna* (Giappichelli: Torino) 142.

erősíti, hogy Romániában az alapjogok nem tartoznak a minősített jogalkotás körébe, ami tovább relativizálja az organikus törvények szerepét.<sup>342</sup>

Magyarországon a sarkalatos törvények igazolására rendelkezésre álló talán legősibb elmélet az alkotmány stabilitásának paradigmája. Közjogi irodalmunkban már évszázadokkal ezelőtt megjelent az a gondolat, hogy a sarkalatos törvények szelepként lehetőséget adnak az alkotmány egyes részelemeinek megváltoztatására, miközben maga a jogfolytonos történeti alkotmány egysége és koherenciája sértetlen marad.<sup>343</sup> 1989 után előtérbe került a minősített törvények átmeneti funkciója: a békés demokratikus kibontakozásban, így a stabilitás megőrzésében a minősített törvények fontos szerepet játszottak 1989-ben. Magyarországon sajátosan túltengett ez a biztosíték jellegű megközelítés: ez az alkotmányerejű törvények jelenségében öltött testet. A rendszerváltást követő két évtizedben a kétharmados követelmény kétségtelenül erősítette az ide tartozó szabályozás, valamint az alkotmányos rendszer állandóságát, speciális helyzetet idézett elő azonban a kétharmados parlamenti többség viszonylag gyakori felmerülése. Amikor a kormány önállóan is képessé vált a kétharmados törvények megváltoztatására, a minősített többség garancia helyett inkább a bebetonozás eszközévé, stabilizáló tényező helyett a továbblépést gátló mechanizmussá vált. Itt tapasztaljuk azt a korábban már kifejtett jelenséget, hogy a stabilitás, vagy a rugalmasság nem abszolutizálható értékek, csupán annyit deklarálnánk, hogy törekednünk kell a helyes egyensúly kimunkálására e téren. Az Alkotmánybíróság is hangsúlyozta több határozatában, hogy a minősített többség sorsát nagymértékben befolyásolta a stabilitás paradigmája.<sup>344</sup>

Az Alaptörvény kodifikációja idején szintén a sarkalatos törvények stabilizáló hatásának elmélete gyakorolta a legnagyobb hatást a dokumentum megszövegezőire.<sup>345</sup> Ezt csak felerősítette a kétharmados kormánytöbbség által elfogadott gyökeresen új intézkedések sorozata, melyek az új szabályrendszer hosszú távú fennmaradása zálogának tűntek.

---

<sup>342</sup> Decision of Constitutional Court no 442/10.06.2015, *Official Gazette* no 526/15.07.2015

<sup>343</sup> HAJNÓCZY 1791, 187-264.

<sup>344</sup> 26/1992. (IV. 30.) AB határozat, ABH 1992, 135.; 66/1997. (XII. 29.) AB határozat, ABH 1997, 397.

<sup>345</sup> ABLONCZY 2011, 105.

Valamennyi nemzeti példából érzékelhető a stabilitás gondolatának központi szerepe a minősített többség meghonosításában. Más kérdés, hogy a minősített többség mindenhol vitatott jogintézmény, az éremnek tehát két oldala van. Az esetleges garanciális szerep mellett a minősített törvények mindig magukban hordozzák az aktuális alkotmányos rendszer megváltoztatásának igényét, éppen a parlamentarizmus logikájától idegen vonásaik miatt.<sup>346</sup>

A minősített törvények a politikai valósághoz közvetlenül kapcsolódva is elősegíthetik az alkotmányos rendszer kereteinek időtállóságát. Amennyiben a minősített törvényeket széleskörű konszenzussal, több politikai erő részvételével fogadták el, a jogalkotásban részt vett valamennyi szereplő érdeke az lesz, hogy a közösen létrehozott alapot, vagyis a minősített törvényeket és az alkotmányt tiszteletben tartsák. Ilyen esetekben a kormány és az ellenzék között nincs nézetkülönbség a jogi és politikai keretek tekintetében, a törésvonalakat egyes szakpolitikai kérdések jelölik ki. Az ellenzék erőfeszítései nem az alkotmányos keretek megváltoztatására, hanem a hatalom alkotmányos úton való megszerzésére irányulnak. Ez tompítja a politikai ellentéteket, a közéleti diskurzus jogilag szabályozott mederben marad.<sup>347</sup>

Amikor a politikai viták magáról az alkotmányról zajlanak, az ellenzék gyakran kivonja magát a parlamenti politikai folyamatokból és más, alternatív eszközök útján próbálja a hatalmat megszerezni, ezzel az alkotmányos rendszert megváltoztatni. Mivel az alkotmányok megváltoztatása gyakran igen szigorú feltételekhez kötött, az ellenzék csak alkotmány sértéssel valósíthatja meg elképzeléseit. A kormányoldal szempontjából az ellenzék konstruktivitásának hiánya, az ellenzék narratívájában pedig a diktatórikus és egyoldalú kormányzás jelenik meg a nyilvánosságra kerülő nyilatkozatokban.

Magyarország esetében röviden megemlékeztem már a minősített törvények sajátos helyzetéről kétharmados kormánytöbbség idején, de célszerű e tárgyról külön is kifejteni néhány gondolatot. Amikor a kormányoldal mögött a parlamenti képviselők

---

<sup>346</sup>KUKORELLI István – TÓTH Károly [2016]: *A rendszerváltozás államszervezeti kompromisszumai* (Antológia: Lakitelek) 5-185.

<sup>347</sup>NÉMETH Márton [2013]: „Sarkalatos dilemmák” *Ars boni jogi folyóirat* [mandiner.hu/cikk/20130614\\_nemeth\\_marton\\_sarkalatos\\_dilemmak](http://mandiner.hu/cikk/20130614_nemeth_marton_sarkalatos_dilemmak)



több mint kétharmada áll, a kormánynak nincs szüksége arra, hogy együttműködjön az ellenzékkel a jogalkotás során. Ilyenkor az alkotmányos stabilitásnak ismét két aspektusára szükséges rávilágítani. Egyrészt a minősített törvényt megalkotó kormánytöbbség aligha lesz motivált saját jogszabályának megváltoztatására, a parlamenti mandátumok kevesebb, mint egyharmadát birtokló ellenzéknek pedig belátható időn belül aligha lesz esélye a kétharmados parlamenti többség megszerzésére. A kétharmados kormánytöbbség egyszóval hosszú távon érvényesítheti akaratát, akkor is, ha már nem ő fog kormányozni. Az érem másik oldalát itt az jelenti, hogy a kétharmados többséggel, egyetlen politikai formáció akaratából elfogadott alkotmány szükségszerűen komoly ellenérzéseket generál azokból, akik kimaradtak az alkotmányozási folyamatból, vagy távol tartották magukat attól. Fentebb már kitértem arra, hogy ezek az ellenérzések hogyan transzformálódhatnak az alkotmányos keretek megdöntésére irányuló akarattá, így az alkotmány időtállóságát veszélyeztető tényezővé.

A kétharmados kormánytöbbséggel kapcsolatos gondolatok természetesen csak a kétharmados többséggel elfogadott minősített törvényekre vonatkoznak. Amennyiben a minősített törvények megalkotásához abszolút többség elegendő a kormánynak nincs szüksége olyan mértékű parlamenti támogatásra, mint a kétharmados rendszerben, igaz az ellenzéknek is nagyobb esélye van a jövőben abszolút parlamenti többséget szerezni. Az abszolút többségi követelmény tehát kiküszöbölhet néhány olyan destabilizáló faktort, melyek a kétharmados minősített törvények esetében számottevőek.

#### **6.6. A minősített törvények átmeneti szerepe**

Az egyes nemzeti példák elemzésekor többször kitértem már a minősített törvények átmeneti szerepére, a következőkben erre fókuszálok. Történelmi sorsfordulók esetében mindig megrendülnek a társadalmi élet addigi keretei, a változásokat nagyfokú bizonytalanság övezi. Nem világos, milyen berendezkedés fog létrejönni az események lezárultával a győztes hatalom milyen hatalomgyakorlási mechanizmusokat kíván megvalósítani. Ezek a megállapítások különösen igazak akkor, amikor egy diktatórikus rendszerből való kibontakozásról beszélünk: a korábbi egyeduralkodó, vagy autokratikus

berendezkedést demokratikus politikai struktúra váltja fel. Ilyen helyzetben mindig jelen van a korábbi rendszer képviselőitől, esetleges restaurációs törekvéseiktől való félelem. Másrészt viszont a változást képviselő politikai erők szándékai sem világosak, soraikban is általában nagyfokú a megosztottság.<sup>348</sup> A helyzet kiszámíthatatlanságára adott természetes reakció az eseményeket szabályozott mederbe terelő jogi megoldások keresése, ezért merült fel Spanyolországban, Portugáliában, Romániában és Magyarországon is a minősített törvények előtérbe helyezésének gondolata. Franciaországban kevésbé volt drasztikus az 1958-as politikai átmenet, de a stabilitás igénye ekkor is meghatározó volt. A minősített többség átmenet idején felerősíti a széleskörű konszenzus igényét, hiszen a viszonyok állandósága az inkluzív politikai diskurzustól remélhető. Átmenetek idején jellemző az is, hogy a résztvevők inkább kevesebb szabályt fogadnak el, kerülnek a leginkább problémás pontokat.

A minősített törvények bizonyos esetekben jelentős tényezővé válhatnak az alkotmányok stabilizálásában, szerepük azonban nagyban függ az aktuális körülményektől, így nem tekinthetjük a minősített törvényalkotást az alkotmány stabilitását biztosító fő eszköznek. Az alkotmány stabilitásának paradigmája e körben tehát csak korlátozottan értelmezhető, nem igazolható, hogy a minősített törvények komolyan hozzájárulnának az alkotmány időtállóságához.<sup>349</sup> Még egyszer hangsúlyozni szükséges, hogy az alkotmány stabilitásáról szóló diskurzus sosem abszolút értékek mentén zajlik, cél a megfelelő egyensúly megtalálása a stabilitás és a rugalmasság követelményei közt. Kétségtelen, hogy néhány vonatkozásban (például az alkotmánybírói normakontroll, vagy az alkotmányos népszavazás) felmerülhet a minősített törvények stabilizáló szerepe, sőt az alkotmány tehermentesítésében valóban kiemelt a jelentőségük. Összességében szerepük e téren mégis érintőleges, az alkotmány stabilitásának paradigmája ingatag érveket nyújthat csupán a minősített törvények létének alátámasztására. További kérdés, hogy az alkotmány stabilitása tekintetében nyújtott esetleges előnyök elegendőek lehetnek-e a felmerülő hátrányok (például a parlamentarizmus torzulása) ellensúlyozására.

---

<sup>348</sup> ELSTER Jon [2012]: „Constitution-making and violence” *Journal of Legal Analysis* 2012/4:7. 7-9., 21-37.

<sup>349</sup> KILÉNYI 1994, 203.

Folytatva a minősített törvények igazolására szolgáló főbb elméletek tárgyalását, a következőkben a minősített törvényeket, mint a politikai élet formálásában szerepet játszó tényezőket vizsgálom.



## **II/b.**

**A minősített törvények politikai relevanciája és szerepük az alapjogvédelem, valamint a hatalommegosztás terén**



# 7.

## A minősített törvények, mint a politikai konszenzusteremtés eszközei

### 7.1. A minősített törvények hatása a politikai párbeszédre

A minősített többségnek, mint a széles körű egyetértést megteremtő eszköznek két, egymással szemben álló értelmezése képzelhető el. Az egyik elmélet szerint a minősített többség pusztán egy technikai követelmény, melynek értelmében eltérő támogató szavazat szükséges egyes fontosabb törvények elfogadásához, mint az egyszerű törvényekéhez. Amennyiben ezt a megközelítést elfogadnánk, jelen disszertáció tézisei közül a legtöbb értelmét veszítené, hiszen a minősített többségnek nem tulajdonítanánk olyan alkotmányos, politikai és egyéb szerepeket, amely jelen munka tárgyát képezi.

A fentiekben vázolt álláspontonál elterjedtebb és könnyebben igazolható az a nézet, mely az emelt többségi követelményt érdemi alkotmányossági kérdésként kezeli, és ennek megfelelően vizsgálja e jogintézmény esetleges politikai hatásait is.<sup>350</sup>

Amennyiben az első elképzeléssel értünk egyet, a minősített többség nem más, mint a törvényalkotási eljárás egy mennyiségi szabálya: a törvény elfogadásának fontos mozzanata, a zárószavazás kapcsán más szabály vonatkozik a megkövetelt többségre, mint általában. Ez a koncepció azonban nem ad választ azokra a kérdésekre, hogy melyek a minősített többség törvényalkotási folyamatot megváltoztató hatásai.

---

<sup>350</sup> 1/1999. (II. 24.) AB határozat, ABH 1999, 25.

Nem véletlen, hogy a nemzeti alkotmánybíróságok általában nem osztják ezt az értelmezést és a minősített többségi követelményt érdemi alkotmányos előírásnak tekintik,<sup>351</sup> a megfelelő szintű konszenzus figyelmen kívül hagyása szubsztantív alkotmányértést jelent.<sup>352</sup> Ha a minősített többség pusztán technikai jellegű előírás volna, annak megítélése a közjogi érvénytelenség keretébe esne, ehelyett azonban sokkal inkább tartalmi alkotmányossági problémáról beszélünk.

Annak ellenére, hogy a technikai szabály doktrínája hivatalosan sehol sem érvényesül, hatása kétségtelen a minősített többségről zajló gyakorlati és elméleti párbeszédben egyaránt.

Nem véletlen, hogy a konszenzus kényszer mögött minden jogrendszerben a politikai párbeszéd formálásának lehetőségét keresték.<sup>353</sup> A minősített többség egyik fontos politikai funkciója az inkluzivitás erősítése. Mennyiségi jellegénél fogva a minősített többség alkalmas arra, hogy nagyobb számú érdekelt számára biztosítson érdemi beleszólási lehetőséget a döntéshozatali folyamatokba. Minden országban jelen van a regionális, etnikai, vallási, gazdasági, politikai megosztottság, e törésvonalak mentén alakulnak ki a politikai formációk és feszülnek egymásnak a parlamenti erők. A minősített többség arra teremt lehetőséget, hogy egy döntés mögött a sokszínű érdekek szélesebb palettája húzódjon meg. Ebből a szemszögből nézve a minősített többség óriási lehetőséget jelent egy ország számára: az inkluzív, tolerancián alapuló és megegyezésre törekvő politikai párbeszédet segítheti elő.<sup>354</sup> Ennek az elméleti modellnek hibája az, hogy azt feltételezi, a közélet résztvevőit jogi eszközökkel egymás szempontjainak fokozottabb figyelembe vételére lehet szorítani. A valóságban csak a felek belső motivációjából eredhet a tényleges inkluzivitást előtérbe helyező politikai diskurzus, így nagy kérdés, a minősített többség a kétségtelen mennyiségi sokszínűségtől eltekintve valóban alkalmas-e a gyakorlatban a konszenzusteremtő folyamatok erősítésére. Meg kell jegyezni, hogy a konszenzus minden esetben csupán mennyiségi indikátort jelent, nincs olyan kötelezettség, amely az emelt többségi követelmény mellett

---

<sup>351</sup> N° 87-234, DC du 7 janvier 1988, Rec., p. 2.

<sup>352</sup> CC, 25 mars 2014, 2014-386 QPC.

<sup>353</sup> KILÉNYI 1994, 208.

<sup>354</sup> KILÉNYI 1994, 211.



az ellenzék bevonását is kötelezően előírná. Ennek hiánya sehol sem jelent alkotmány-ellenességet.

A fenti inkluzivitásnak legalább két szintjét szükséges elkülöníteni. Egyrészt a minősített többség hatása elvileg érzékelhető lehet társadalmi szinten. E körben a minősített többség szociológiai szempontú vizsgálatának lehet helye: mennyire van tudatában egy adott társadalom a minősített törvények mibenlétének és mennyiben formálja ez a jogszabálytípus a közgondolkodást?<sup>355</sup> A szerző személyes tapasztalata alapján a minősített törvények bonyolult és logikailag nehezen alátámasztható rendszere távol marad a hétköznapi emberétől, egy szűk jogász kör érdeklődését kelti fel csupán ez a problémakör. Láttuk és még látni fogjuk, hogy a minősített törvények szinte valamennyi megnyilvánulása elüt a megszokott politikai, alkotmányos folyamatoktól, így még a jogtudósok és a politikusok is nehezen tudnak eligazodni e speciális kategória sajátosságain. A minősített törvényeket hiányos, helyenként talán egészen hiányzó dogmatikájuk sem teszi alkalmassá arra, hogy a társadalom szélesebb rétegei számára befogadhatóak legyenek.<sup>356</sup> A minősített törvények mindig aktuálpolitikai megfontolásokból kerülnek be egy jogrendszerbe, később pedig már nem feltétlenül adódik lehetőség e döntés felülvizsgálatára. A jogtörténeti sarkalatos törvények talán azért kerülhettek közelebb a kor emberéhez, mert önmagukban az alkotmányt testesítették meg és szervesen illeszkedtek a korabeli jogforrási rendbe, eljárási szempontból sem különülve el attól. Ezzel szemben a mai minősített törvények csorbítják a parlamentarizmus logikáját, továbbá alkotmányos viták egész sorát generálják, ami szükségképpen tekintélyük relativizálódásához vezet.

Az inkluzivitás második szintjét a politikai élet résztvevői szempontjából kell vizsgálnunk. A parlamentarizmussal szemben gyakran felmerülő kritika, hogy a politizálást egyoldalúan a regnáló parlamenti többség kezébe adja és kizárja az ellenzéki csoportokat a politikai döntések meghozatalából. A minősített törvények változtatnak ezen a helyzeten, hiszen egy sor nagyjelentőségű parlamenti döntéshez szükség lesz ellenzéki támogatásra is kétharmados kormánytöbbség híján. A politikai értelemben vett inkluzivitás azonban ugyanúgy kétélű és relatív fegyver, mint társadalmi szinten.

---

<sup>355</sup> JAKAB 2014, 96-102.

<sup>356</sup> KUKORELLI 2006, 155.

Az egyes politikai erők könnyen használhatják fel a minősített többségből eredő pozícióikat a többiek zsarolására, így a konszenzus keresése helyett az ellentétek elmélyülése tapasztalható. Ismét csak azt érzékelhetjük, hogy a kompromisszumok keresését nem lehet felülről, a jog erejénél fogva a politikai élet szereplőire kényszeríteni. A minősített többség, mint politikai értelemben vett konszenzusteremtő eszköz mindig végső lehetőségként merül fel, amikor más formában nem sikerül a szembenállókat egy asztalhoz kényszeríteni. Ezt láttuk Spanyolországban, de a magyar rendszerváltás kapcsán is.<sup>357</sup> Ez a szerves együttműködést pótló jelleg vezet oda, hogy a minősített többség rendszere mindig törékeny és konfliktusokat idéz elő.

A jogalkotás politikai szakasza a hagyományos törvényalkotási eljárásban a kormány, vagy legalábbis a parlamenti kormánytöbbség berkein belül zajlik: az érdemi döntések a frakcióüléseken, belső kormányzati fórumokon születnek. Csak nagyobb jelentőségű kérdésekben jellemző a tényleges társadalmi egyeztetés, illetve az ellenzék véleményének előzetes kikérése. A jogalkotás parlamenti lépései többnyire szinte formalitásként jelennek meg, ritkán sikerül az ellenzéknek koncepciójában megváltoztatni a kormányzat javaslatát.<sup>358</sup> A minősített törvények jelentősen átalakítják egy előterjesztés politikai előkészítésének mechanizmusait is. Nem elegendő a kormányzaton belül egyeztetni a törvény tervezetéről, már a parlamenti benyújtás előtt be kell vonni az ellenzéket is, hiszen az előkészítetlenül előterjesztett minősített törvényjavaslat ellenzéki támogatás híján könnyen elbukhat, ami látványos kudarc lehet a kormányoldal számára. Az ellenzéket persze fontosabb törvények elfogadása esetén a megfelelő kormánytöbbség rendelkezésre állása esetén is illik tárgyaló asztalhoz hívni, ezek a fórumok azonban rendszerint formálisak, néhány részletkérdésre irányuló javaslat elfogadásában merülnek ki. A jogalkotás politikai szakasza tehát jóval összetettebb minősített törvény esetében, amikor a jogszabály előkészítése során az egységes kormányzati álláspont kialakítása mellett külső szereplők szempontjait is figyelembe kell venni. A minősített törvények e sajátsága ismét komoly lehetőségeket rejt: ideális esetben a gondosabb egyeztetéseknek köszönhetően megalapozottabb rendelkezések kerülhetnek elfogadásra. A gyakorlat azonban nem mindig igazolja ezeket a feltevéseket,

---

<sup>357</sup> Somogyvári István szóbeli közlése a vele 2016. október 27-én készített interjú során.

<sup>358</sup> SZALAI 2011, 20.

a minősített többség sokszor inkább az álláspontok megmerevedéséhez vezet, ami a jogalkotási folyamatot megakaszthatja. Számos példát hozhatunk a rendszerváltást követő két évtized magyar politikai életéből, amikor egyes jogalkotási törekvések a minősített többség következtében feneklettek meg.<sup>359</sup> Ilyen volt például az országgyűlési képviselők javadalmazására vonatkozó szabályozás, melyet valamennyi politikai párt ellenzett, konszenzus híján módosítására mégsem volt lehetőség.

Meg kell emlékeznünk e körben a minősített törvények és a politikai kultúra kapcsolatrendszeréről, melyre már többször utaltam. A széles körű konszenzus megkövetelése ideális esetben egy asztal mellé ülteti a feleket, ahol a fő cél a reális kompromisszumok elérése lesz. Ezt a magatartást nem lehet jogi eszközökkel a politikai életben meghonosítani, kölcsönös tiszteletre és toleranciára van szükség a nyilvános viták résztvevőitől. Nem törvényszerű, de ez általában azokban az országokban van jelen, melyek hosszabb alkotmányos és demokratikus múlttal rendelkeznek, így kiforrott hagyományai vannak az egymás elfogadásán alapuló konstruktív politikai diskurzusnak. A minősített törvények azonban még ezekben az országokban sem szerves fejlődés, hanem egy adott történeti sorsfordulók eredményei, ezért nehezen járulhatnak hozzá a politikai kultúra fejlesztéséhez. Amennyiben nem kellően megalapozott egy adott országban a politikai kultúra, a minősített többség sokkal inkább hatalmi játszmák eszköze, mint garanciális elem a jogrendszerben.<sup>360</sup> Az ellenzék számára a minősített többség lesz a döntések közvetlen befolyásolásának szinte egyetlen eszköze, ezért az így szerzett tárgyalási pozíciót fel lehet használni akár az ország kormányzásának blokkolására is. Az ellenzék politikailag érdekelt lehet abban, hogy a kormány akár előremutató szándékait se tudja megvalósítani, hiszen a jogalkotási folyamat kudarcáért a közvélemény szemében nem az azt esetleg ellehetetlenítő ellenzék, hanem a kormány tűnik majd fel. Így az ellenzék gyakran politikai tőkét kovácsolhat a minősített többség visszaélésszerű alkalmazásával, mint erre Magyarországon is láttunk példát a képviselői javadalmazásra vonatkozó törvény kapcsán.<sup>361</sup> Ugyanez a tendencia jelenik meg akkor, amikor a kétharmados kormánytöbbség a minősített szavazatarányt a politikai erőter

---

<sup>359</sup> ANTAL 2011, 20.

<sup>360</sup> PACZOLAY Péter [2012]: „A kétharmad működése az alkotmányos kultúra hiányáról tanúskodik” [mandiner.hu/cikk/20120102\\_paczolay\\_peter\\_a\\_ketharmad\\_mukodese\\_az\\_alkotmanyos\\_kultura\\_hianyrol\\_tanuskodik](http://mandiner.hu/cikk/20120102_paczolay_peter_a_ketharmad_mukodese_az_alkotmanyos_kultura_hianyrol_tanuskodik)

<sup>361</sup> Somogyvári István szóbeli közlése a vele 2016. október 27-én készített interjú során.

kizárólagossá tételére használja, és az ellenzékét megfosztja a változtatásnak még a jövőbeli lehetőségétől is. Összességében a minősített többség nem, - vagy csak csekély mértékben - alkalmas a politikai kultúra alakítására, legfeljebb igazodhat az adott társadalom íratlan politikai normáihoz.

## 7.2. A minősített törvények az egyes politikai erők szempontjából

A különböző helyzetben lévő politikai csoportok másként értékelhetik a minősített törvény jogintézményét, attól is függően, hogy aktuálisan milyen pozíciót töltenek be a politikai erőterben.<sup>362</sup> Az egyszerű kormánytöbbség szemszögéből a minősített többség elsősorban akadály, mely megköti az aktuális kormány kezét. A kormány számos kérdésben nem viheti keresztül akaratát más politikai pártok egyetértése nélkül, ezért a kormánynak a szokásos jogalkotási mechanizmusok helyett hosszadalmas és bizonytalan kimenetelű tárgyalásokba kell bocsátkoznia. A kormány mozgásterét sokszor igen komoly mértékben szűkítik a minősített törvények, szélsőséges esetben az ország kormányozhatósága is veszélybe kerülhet.<sup>363</sup> Az aktuális kormány számára főleg az sérelmes, ha közpolitikai tárgykörök is szerepelnek a minősített törvények sorában. Az államszervezeti kérdések a közjogi rendszer alapjait jelentik, ezért az ilyen irányú jogalkotás esetében alappal merülhet fel az ellenzéki szerepvállalás igénye, hiszen e szabályrendszer szabja meg a politikai élet kereteit mindenki számára. A kormánynak azonban szabad kezét kell kapnia a nyugdíjrendszer, az adórendszer, az oktatásügy, az egészségügy, a közigazgatás megszervezésében és számos más, társadalmi szektor szervezésében, hiszen e szabadság a kormányzati jogkör lényege, mely a társadalmi viszonyok alakításának valódi lehetőségét teremti meg.<sup>364</sup> Ha ezek egy része minősített tárgykör, az egyszerű parlamenti többség által támogatott kormány csak annyiban lesz valóban az ország irányítója, amennyiben a minősített törvények erre

---

<sup>362</sup> KILÉNYI 1992.

<sup>363</sup> 66/1997. (XII. 29.) AB határozat, ABH 1997, 397.

<sup>364</sup> JOHNSON Nicholas [2006]: „A Super Bad Idea: Requiring a Two-thirds Legislative Supermajority to Raise Taxes Protects Special Interest Tax Breaks and Gives Budget Veto Power to a Small Minority of Legislators” (Center on Budget and Policy Priorities) April 25, 2006.

[www.revolvy.com/topic/Supermajority&item\\_type=topic](http://www.revolvy.com/topic/Supermajority&item_type=topic);

SZENTGÁLI-TÓTH Boldizsár [2014a]: „Alkotmányos-e a minősített többség?” *Ars boni jogi folyóirat jogaszvilag.hu/rovatok/szakma/alkotmanyos-e-a-minositett-tobbseg*

lehetőséget engednek számára. Az egyszerű kormánytöbbség nézőpontjából a minősített törvények tehát mozgásterének határait jelzik.

Amennyiben a kormány mögött kétharmados parlamenti többség áll, a helyzet gyökeresen megváltozik. Az ilyen kormányt nem kötik többé a kétharmad képezte akadályok, a minősített többség úgy biztosítható, mint más esetben az egyszerű parlamenti többség. Ebben a helyzetben a kormány számára a minősített többség akadályból vissza nem térő lehetőséggé válik: a minősített tárgykörök egyoldalúan szabályozhatóak. Tovább növeli a minősített parlamenti többség értékét, hogy a kétharmados tárgykörök későbbi módosításához is ugyanilyen szavazatarányra lesz szükség, amire a mandátumok kevesebb, mint harmadát birtokló ellenzéknek belátható időn belül vajmi kevés esélye nyílik. Míg az egyszerű kormánytöbbség érdeke a minősített tárgykörök szűkítése, a minősített kormánytöbbség számára éppen ennek ellenkezője a kedvező. Minél szélesebb körre terjed ki a kétharmados többség, annál több területen lehet bebetonozni a kormány akaratát és megkötni a későbbi kormányzatok kezét.<sup>365</sup> Nem véletlen, hogy az Alaptörvény kodifikációja során a szakmai bírálatok ellenére a minősített többség nemhogy gyengült, hanem inkább erősödött, kiterjesztve terrénját közpolitikai tárgykörökre is. Kétharmados kormánytöbbség esetén éppen az ellenkezőjét látjuk annak is, amit a jogalkotás politikai szakaszáról fentebb egyszerű többséghez igazodva megállapítottunk. A kormányoldal minősített törvények esetében is lefolytathatja az érdemi vitákat saját fórumain, a lényegi kérdések nem a parlamentben dőlnek el. A kétharmados kormánytöbbség pozíciója tehát rendkívül erős, ezért az ellenzék gyakran érzi magát kirekesztve a politikai párbeszédből. Ez mindig a törésvonalak erősödéséhez, a közélet eldurvulásához vezet, a kétharmados kormánytöbbség idején tehát a minősített többség ugyanúgy torzítja a parlamentarizmus rendszerét, mint ennek hiányában.<sup>366</sup>

Kétharmados kormánytöbbség nélkül az erős, pozíciókkal bíró ellenzék a minősített többség egyik legnagyobb haszonélvezője, az ilyen pártok gyakran válhatnak a mérleg nyelvén minősített törvényalkotás esetében. Mivel a kormányoldalnak

---

<sup>365</sup> SZENTGÁLI-TÓTH Boldizsár [2015]: „Some points against legislating with two-thirds majority.” [arsboni.org/portfolios/some-points-against-legislating-with-two-thirds-majority/](http://arsboni.org/portfolios/some-points-against-legislating-with-two-thirds-majority/)

<sup>366</sup> DRINÓCZI 2011.

szüksége van az erős ellenzék támogatására, utóbbi erők alkupozícióba kerülnek és ezzel jól sáfárkodva több tekintetben érvényesíthetik akaratukat, akár a kormányzattal szemben is. A 2010. évi parlamenti választások előtt gyakran lehettünk tanúi Magyarországon is a kétharmad előidézte kompromisszumoknak, mind a jogalkotás, mind a személyi kérdések terén. Utóbbiak kapcsán gyakran megfigyelhető volt, hogy egy jelölt kétharmados megválasztására csak akkor volt lehetőség, ha ugyanakkor egy ellenzék által preferált személy támogatásába a kormányoldal egyezett bele. Így például az alkotmánybírák megválasztása kapcsán gyakran előfordult, hogy az új tagokat „párban” választották, egy kormánypárti és egy ellenzéki jelölt került be egy időben a testületbe.<sup>367</sup> Az erős ellenzék parlamenti helyzetét tehát döntő módon befolyásolja a minősített többség: ilyenkor nem csupán a kormány bírálata, döntéseinek esetleges alakítása és végső soron a kormány leváltása az ellenzék célja, hanem az aktuális politikai döntésekbe is beleszólhat. Az erős ellenzék számára ugyanúgy kedvező a kétharmados törvények körének bővítése, mint a minősített kormánytöbbség nézőpontjából. Sajátos, de a kétharmad valamilyen módon mindig az erők számára nyit újabb lehetőségeket, nem a kisebb pártok számára kedvez.<sup>368</sup> A kisebb politikai csoportok keveset profitálhatnak a minősített többség esetleges hasznaiból, hiszen a kormányzat számára is a jelentős többlettámogatást nyújtó nagyobb pártokkal való együttműködés a célravezető. Látható tehát, hogy mind a kormányoldalon, mind ellenzékben a minősített többség a nagyobb súllyal bíró csoportok számára lehet jól használható eszköz.

A kis ellenzéki párt szemszögéből a minősített többség inkább hátrányokat, mint előnyöket tartogat, bár ezek a politikai erők ritkán érzékelhetik ténylegesen az emelt többségi követelmény hasznait vagy hátulütőit, hiszen általában nem juthatnak döntő szerephez. A kétharmados konszenzus létrejötté többnyire a nagyobb pártok állásfoglalásán múlik, ezért a kisebb frakciók érdekeinek megjelenítésére a minősített

---

<sup>367</sup> HOLLÓ 2000, 93-97.; KELEMEN Katalin [2011]: „Az alkotmánybírák választása Európában és hazánkban” *Új Magyar Közigazgatás* 2011/4. 2-14.; TÓTH István [1998]: „Alkotmánybíró-választás az európai demokratikus országokban” *Parlamenti Levelek* 1998/4-5.

<sup>368</sup> Differenciáltabb megközelítésben: valószínű ez a tendencia, de nem törvényszerű, mert ha a kormánytöbbség közel van a kétharmadhoz, elég egy kisebb pártot megnyernie a döntéshez. Sőt különböző témákban más-más kisebb pártok adhatják a mérleg nyelvét. Hazai példák is vannak: a 2014-18. közötti kormányzati ciklusban van amikor a Jobbik, máskor az LMP biztosítja a döntéshez a kétharmadot.

többség nem alkalmas, vagy legalábbis nem a legalkalmasabb. Feltétlenül növekszik az ellenzéki részvétel esélye a politikai döntéshozatalban kétharmados követelmény esetén, de mint láttuk, ekkor sem valószínű, hogy a kisebb létszámú parlamenti csoportok határoznák meg a szavazás végkimenetelét.<sup>369</sup> Ezzel szemben a kisebb pártok háttérbe szorulásához vezethet, hogy a minősített többség mindig a nagyobb tömbök létrehozatala irányába tereli a politikai folyamatokat. Mivel a széttöredezett parlamenti palettán nehéz kétharmados egyetértést teremteni, jellemző hogy a minősített törvényeket alkalmazó jogrendszerekben a pártrendszer kevés, de nagyobb centrum köré tömörül.<sup>370</sup> Ez szükségszerűen a hatalmi gócok központosításához vezet, ami a kis pártok léte ellen hat. Ez az inkluzivitás fentebb tárgyalt jelenségével látszólag ellentétes tendencia, a valóságban azonban e kétirányú mozgás kiegészíti egymást. Mivel kétharmad esetében több támogató szavazatra van szükség egy törvény megalkotásához, az érdekek szélesebb palettáját kell összeegyeztetni a megfelelő konszenzus eléréséhez. Ugyanakkor az emelt többségi követelmény arra ösztönzi az eltérő világnézetű és érdekű politikusokat, hogy a hosszú távú együttműködés lehetőségeit keressék, hiszen csak ezen a módon biztosítható a minősített többségű törvényalkotás, a minősített törvények pedig a társadalmi élet primer fontosságú viszonyait szabályozzák. A minősített törvényeket alkalmazó jogrendszerekben tehát a nagyobb pártokra épülő politikai struktúra az elterjedt.

### 7.3. A minősített törvények ösztársadalmi megítélése

Fentebb kitértem már néhány gondolat erejéig a minősített többség ösztársadalmi megítélésének problémájára. A jogi/politikai folyamatokat rendszeresen nem követők számára a minősített törvények többnyire ismeretlen fogalmak. A többség nincs tisztában azzal, hogy a törvények kategóriája nem egységes, egyesek elfogadásához emelt többségi követelményre van szükség.<sup>371</sup> Azok számára, akik előtt ismert e kettősség, a kétharmad politikai, alkotmányos és egyéb vetületei többnyire nem

---

<sup>369</sup> KÓCZY Á. László – PINTÉR Miklós [2011]: „Az ellenzék ereje – általánosított súlyozott szavazási játékok” *Közgazdasági Szemle* 2011/6. 543–551.

<sup>370</sup> PETRÉTEI 1999, 109-116.

<sup>371</sup> DÉNES Balázs – FRIDLI Judit – HAUER Orsolya (et al.) [2000]: „Társadalmi szervezetek a jogalkotásban” (Társaság a Szabadságjogokért: Budapest) [tasz.hu/files/tasz/imce/tarsadalmisz\\_ajogalkban.pdf](http://tasz.hu/files/tasz/imce/tarsadalmisz_ajogalkban.pdf)

nyilvánvalóak, sőt, a szakemberektől eltekintve ezek alig foglalkoztatnak valakit. Külön dolgozat témája lehetne az egyes jogintézmények társadalmi megítélésének problémája, a sarkalatos törvények esetében azonban a társadalmi visszhang szinte teljes hiánya figyelhető meg. Ennek magyarázata az, hogy bár e törvények érintik valamennyi állampolgár életét, az már nem kézzel fogható a mindennapi életben, hogy a minősített törvényeket más módszer szerint kell megalkotni, mint az egyszerű törvényeket. A kétharmados konszenzus megteremtése alapvetően a pártpolitika színpalái mögött zajlik, a társadalom e folyamatokból legfeljebb azok eredményét érzékeli (például, hogy egy minősített törvényt hosszabb időn keresztül nem lehet módosítani a megfelelő egyetértés hiánya miatt). Grandiózus kérdés és a minősített törvényi koncepció új perspektíváit vethetné fel, ha a konszenzusteremtést szélesebb társadalmi értelemben is ki lehetne terjeszteni (például a minősített törvények abban, vagy abban is különböznének az egyszerű törvényektől, hogy ezek esetében a népi részvétel erőteljesebb lenne). Egy ilyen irányú paradigmaváltás közelebb hozhatná a minősített törvényeket a társadalom szélesebb rétegeihez, így a minősített törvények új modelljében e logikának is helye lehet.<sup>372</sup>

#### 7.4. A minősített törvények és a kisebbségi kormányzás

Különös jelenség a kisebbségi kormányzás problémája a minősített törvényeket alkalmazó jogrendszerekben. A kisebbségi kormány nem bírja a parlamenti többség támogatását, ezért folyamatosan ellenzéki támogatásra szorul akarata keresztülvitele érdekében.<sup>373</sup> A kisebbségi kormány nem feltétlenül állandó ellenzéki partnerekkel működik együtt, szükség szerint más-más irányból szerezheti meg a többséghez szükséges szavazatokat. A kisebbségi kormány számára a tét nem a minősített többség biztosítása, hanem az egyszerű többség garantálása, hiszen a napi politikai erőviszonyoktól függően ezt sem feltétlenül tudja maga mögött. Ebben a

---

<sup>372</sup> CZAPANSKIY Karen Syma – MANJOO Rashida [2008]: „The right of public Participation in the Law-making Process and the Role of Legislature in the Promotion of this Right” *Duke Journal of Comparative & International Law* 19/1. 40. [scholarship.law.duke.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1060&context=djcil](http://scholarship.law.duke.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1060&context=djcil)

<sup>373</sup> HAZELL Robert – PAUN Akash (szerk.) [é.n.]: „Making Minority Government Work: Hung parliaments and the challenges for Westminster and Whitehall” [www.instituteforgovernment.org.uk/sites/default/files/publications/Making%20minority%20government%20work.pdf](http://www.instituteforgovernment.org.uk/sites/default/files/publications/Making%20minority%20government%20work.pdf)



helyzetben a minősített többségű jogalkotás szinte reménytelen vállalkozás, hiszen ehhez már nem elegendő egy-egy ellenzéki csoport együttműködése, hanem a konszenzust valóban széles körre kell kiterjeszteni. Nem véletlen, hogy a minősített törvényeket ismerő jogrendszerekben igen ritka, ha nem is rendkívüli jelenség a kisebbségi kormányzás. A kisebbségi kormányzás leggyakrabban a többségi elvre épülő választási rendszerekben gyakori, ahol a választásokon és a parlamentben is a „többség mindent visz” elve érvényesül.<sup>374</sup> A kisebbségi kormányzás a common law jogrendszerű országokban a leggyakoribb, ahol a választások az említett keretek között zajlanak, a többség központú kormányzásban viszonylag gyakori, hogy a kormány és a parlamenti többség eltávolodik egymástól. Nem állítható azonban a minősített törvények léte esetében sem, hogy lehetetlen lenne a parlamenti többség támogatása hiányában irányítani egy országot. Erre Kanadában, vagy Ausztráliában több példát is találunk, de Magyarországon is megemlíthetjük 2008. május 1. és 2010. május 10. között a szocialista kisebbségi kormányzást, mely az SZDSZ külső támogatásával két éven keresztül sikeresen navigált.<sup>375</sup> Az azonban kétségtelen, hogy a minősített többségű jogalkotás jelenléte csökkenti a kisebbségi kormányzás életképességét.

## 7.5. A minősített törvények és a bizalmi szavazás

A parlamentarizmus egyik központi fogalma a bizalom kérdése: a kormány addig maradhat helyén és addig tarthatja kezében az ország sorsát, ameddig a parlamenti többséget maga mögött tudhatja.<sup>376</sup> Amennyiben a parlament kifejezi, hogy többé nem ért egyet a kormány politikájával, a kormánynak távoznia kell. Általában a parlament egyszerű többségének támogató szavazatára van szükség a bizalom kifejezéséhez, ellenkező esetben a bizalom megvonásáról van szó. A bizalmi szavazást

---

<sup>374</sup> FRANCZEL Richárd [2014]: „Az Egyesült Királyság miniszterelnöki intézménye. Nemzetközi kitekintés” *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás* 2013/4. 48-68.  
[uni-nke.hu/uploads/media\\_items/franczel-richard-az-egyesult-kiralysag-miniszterelnoki-intezmenye.original.pdf](http://uni-nke.hu/uploads/media_items/franczel-richard-az-egyesult-kiralysag-miniszterelnoki-intezmenye.original.pdf)

<sup>375</sup> PETRÉTEI József – TILK Péter [2009]: „A kisebbségi kormányzás sajátosságairól” in SÁNDOR Péter – VASS László (szerk.): *Magyarország Politikai Évkönyve 2008-ról.* (Demokrácia Kutatások Magyar Központja Közhasznú Alapítvány: Budapest) 456-472.

<sup>376</sup> FRANCZEL Richárd [2014a]: „Nyugati országok miniszterelnöki intézményei. Nemzetközi kitekintés” *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás* 69-96.  
[uni-nke.hu/uploads/media\\_items/franciaorszag-miniszterelnoki-intezmenye.original.pdf](http://uni-nke.hu/uploads/media_items/franciaorszag-miniszterelnoki-intezmenye.original.pdf)

kezdeményezheti maga a miniszterelnök, de meghatározott számú parlamenti képviselő is (Magyarországon a parlamenti képviselők egyötöde).<sup>377</sup>

A magyar Alaptörvény szerint a bizalmi szavazásnál a törvény elfogadásához szükséges többségre van szükség a bizalom kifejezéséhez, tehát sarkalatos törvény esetében ez a jelenlévő képviselők kétharmadának támogatását jelenti. Ebből az következik, hogy sarkalatos törvény esetében bizalmi szavazást kérni a gyakorlatban egyenlő a politikai öngyilkossággal, ha csak nem különösen erős a miniszterelnök parlamenti pozíciója. Magyarországon elméletileg lehetséges sarkalatos törvényhez kötni a bizalmi szavazást, a gyakorlatban erre azonban elenyésző az esély.<sup>378</sup> Más országokban, így például Franciaországban és a francia mintát követő államokban viszont úgy gondolkodnak, hogy a bizalom a parlamenti többséghez kötődik, nem kapcsolható össze a minősített többségű jogalkotás problémájával, ezért minősített törvény esetében nem kezdeményezhető bizalmi szavazás.<sup>379</sup>

#### 7.6. A minősített törvények és a választási rendszer

A minősített törvényalkotás tényleges hatása szorosan összefügg az adott ország választási szisztémájával, hiszen az határozza meg, hogy milyen rendszerben lehetséges egy parlamentben megszerezni a kétharmados többséget.<sup>380</sup> A vegyes választási rendszer jellemző Európa számos országában, mely ötvözi a többségi és az arányos választási rendszer elemeit. A vegyes választási rendszerek sokfélék lehetnek, ezt akár Magyarország példáján is érzékelhetjük. Míg 2012 előtt a vegyes rendszerben a mandátumok többségét az arányosság elve alapján osztották ki, az új választási rendszer azonban már a többségi elemet részesíti előnyben.<sup>381</sup> A vegyes választási rendszerek minősített többséghez fűződő viszonyát főként e két vonulat egyensúlya határozza meg. Az arányosság mindig a sokszínűség felé mozdítja el a parlamenti erőviszonyokat, ilyenkor tehát nehezebb megszerezni a kétharmados parlamenti többséget. A többségi

<sup>377</sup> SÁRI János [2005]: „A Kormány alkotmányos helyzetének alakulása az elmúlt másfél évtizedben („pártunk és kormányunk”-tól az Unióig)” *Magyar Közigazgatás* 2005/6. 321.

<sup>378</sup> Alaptörvény 21. cikk (4) bekezdés.

<sup>379</sup> CAMBY 1998, 1690.

<sup>380</sup> GALLAGHER Michael [1991]: „Proportionality, Disproportionality and Electoral Systems” *Electoral Studies* 1991/10. 40.

<sup>381</sup> AZ új magyar választási rendszer, 2015.

elv ezzel szemben az egyébként is erős pártokat hozza kedvezőbb helyzetbe, így a politikai erőter két, esetleg hárompólusúvá alakul. Ebben a helyzetben reális célkitűzés lehet a kétharmados kormánytöbbség elérése, viszonylag kevés, akár 50 %-os választási eredmény elérése már elegendő lehet a minősített többséghez a parlamentben. A minősített törvények és a választási rendszer kapcsolatának értékelése mindig szubjektív, hiszen nagy kérdés, a kettő közül melyiket kell a másikhoz igazítani. Álláspontom szerint a helyes felfogás az, ha mindkét jogintézményt önmagában vizsgáljuk, ezért a kölcsönös egymásra hatás általános törvényszerűségeire szorítkozunk.

A többségi választási rendszerben a legtöbb szavazatot szerző párt a rá leadott szavazatok arányánál a mandátumok nagyobb részét szerezheti meg, mint arányos vagy vegyes rendszerben, hiszen egy választókerületben csak a győztesre leadott szavazatok eredményeznek mandátumot, minden más szavazat a választási eredmény szempontjából irreleváns. A többségi választási rendszer hatalomkoncentráló sajátásaiból eredően megkönnyíti a parlamenti minősített többség megszerzését, ezért a kétharmados kormánytöbbség ezekben a rendszerekben könnyebben elérhető.<sup>382</sup> A többségi, vagy túlnyomó részt többségi választási rendszer és a minősített szavazatarány egymás mellett élése kockázatos, hiszen a minősített kormánytöbbség egyoldalú megerősödésének igen nagy a valószínűsége. Mivel a választási rendszer az erőseket preferálja, a minősített többségnek nem annyira kisebbségvédő, hanem a hatalmat koncentráló, a politikai párbeszédet kisajátító vonásai erősödnek fel. Nem véletlen, hogy a többségi rendszerekben (főként a common law jogrendszerű országokban) nem jellemző jogintézmény a minősített törvény, hiszen e két megközelítés egymás mellett élése rendkívül sérülékennyé teszi a parlamentarizmus alapját képező pártok közti versengést. Egy ilyen megoldás a sokszínűség végét jelenthetné és egy erős politikai formációt gyakorlatilag örökös hatalomhoz segíthetne. A minősített többségű jogalkotás és a többségi elv közti súrlódás is rámutat arra, mennyire nehezen egyeztethető össze a minősített törvény gondolata a parlamentarizmus hagyományos logikájával, továbbá alappal vethető fel az, hogy a minősített többség széleskörű alkalmazása a

---

<sup>382</sup> DEZSŐ Márta [1995a]: „A választási rendszer életképessége és anomáliái” in BÖHM Antal – SZOBOSZLAI György (szerk.): *Parlamenti választások, 1994. Politikai Szociológiai Körkép* (MTA Politikai Tudományok Intézete: Budapest) 84-91.

törvényhozásban egyfajta alkotmányos kötelezettséget keletkeztethet a választási rendszer arányos jellegének előtérbe helyezésére.

Arányos választási rendszer esetében a minősített többségű jogalkotás visszasságait más irányból érzékeljük. Ilyenkor a választási eredmény közelebb áll a leadott szavazatok tényleges megoszlásához, ami a parlament széttöredezettségét erősíti. Ez az egyik oldalról nézve az inkluzivitást növeli, más megközelítésben viszont a parlamenti munka hatékonyságát ássa alá, hiszen a több kis párt nyilvánvalóan nehezebben jut egyességre, mint a kisebb számú, de egyenként nagyobb súlyú politikai tömörülések.<sup>383</sup> Arányos választási rendszerben csekélyebb a valószínűsége annak, hogy egy párt, vagy pártszövetség megszerzi a kétharmados parlamenti többséget, különösen pedig annak, hogy ezt hosszabb távon is képes lesz megtartani. Ilyenkor a kétharmad konszenzust teremtő szerepe erősödik fel, annak minden előnyével és hátrányával. Az emelt többségi követelmény együttműködésre kényszeríti a feleket, a felülről érkező tárgyalási hajlandóság azonban sosem őszinte, ezért kevésbé hatékony. A kormány kezéből könnyen kicsúszhat a valódi folyamatok irányítása, az ellenzék pedig döntési helyzetbe is kerülhet. Ismét azt látjuk, hogy egy politikai erő hiába szerzi meg a szavazatok többségét, csak részben jutott valódi kormányzati pozíciókhoz, hiszen számos kérdésben nem valósíthatja meg saját elképzeléseit.

## 7.7. A minősített törvények és a parlamentarizmus logikája

A választási rendszer és a minősített többség összemérése rávilágít arra, hogy a minősített törvények logikája mennyire ellentétes a parlamentarizmus klasszikus működési modelljével.<sup>384</sup> A parlamentarizmus ideális rendszerében a kormány és az országgyűlés között igen erős az összefonódás, a kormány viszonylag könnyen keresztülviheti akaratát, ha saját berkein belül egyetértést tud teremteni. A kormány felett az ellenőrzést egyrészt a parlamenti ellenzék gyakorolja, mely folyamatosan bírálja a kormányzati törekvéseket. Másrészt a parlamenten kívül a kormány mozgásterét a

---

<sup>383</sup> LIPHART Arendt [1994]: *Electoral Systems and Party Systems: A Study of Twenty-Seven Democracies, 1945–1990*. (Oxford University Press: Oxford) 25–56.

<sup>384</sup> KUKORELLI István [2016]: „A magyar állam- és kormányforma stabilizátorai és democráciadeficitjei” *Magyar Tudomány* 2016/8. 908-912.

választásokon való jó szereplés kényszere szűkíti: egyetlen kormány sem vállalhat fel népszerűtlen intézkedéseket a választási vereség kockázata nélkül.

A minősített törvények ellehetetlenítik ennek az elméleti modellnek a működését. A kormány és a parlament eltávolodnak egymástól, a parlament, mint jogalkotó akarata sokszor ellentétes lesz a kormány szándékaival, mivel bizonyos esetekben a jogalkotó nem a parlamenti többség, hanem a kétharmados parlamenti többség. Ebben a helyzetben nem azonosítható az sem, hogy kinek kell vállalnia a politikai felelősséget egyes döntésekért. A parlamentarizmus keretében a kormánytöbbség áll az országgyűlés döntései mögött, a minősített többség azonban ezt is torzítja, hiszen az ellenzék egy része is beáll a törvényjavaslat mögé. Így az sem világos, kinek kell vállalnia a döntés következményeit: például a választási vereséget. A társadalom számára a parlamenti döntésért minden esetben a többség a felelős, a már említett szociológiai sajátosságok miatt nem különül el a köztudatban a minősített törvények eltérő felelősségi rendszere. Így az ellenzék anélkül tud megakadályozni egyes kormányzati intézkedéseket, hogy ezért a politikai felelősséget vállalnia kellene. A parlamentarizmus további sajátossága, hogy a versengő pártoknak kormányzati pozícióban viszonylag széles a mozgásterük, ellenzéki szerepben viszont reális esélyük van a kormány leváltására és a hatalom megszerzésére. A minősített többség alkalmas eszköz arra, hogy ezt a váltógazdálkodást kiiktassa a rendszerből, ami a politikai szféra egyoldalú eltolódását segíti elő. Nem lehet természetesen a váltó gazdálkodást sem abszolút értéként bemutatni, hiszen ennek is megvannak a maga árnyoldalai: például, hogy az egyes kormányzatoknak nincs lehetőségük hosszú távú koncepció következetes megvalósítására.<sup>385</sup>

A minősített többség támogatói politikai tekintetben gyakran hívják fel a figyelmet a kétharmados szavazatarány kisebbségvédő funkciójára. Kétségtelen, hogy a minősített többségnek létezik ilyen aspektusa, erősen kérdéses azonban, hogy számba véve a tárgyalta hátrányokat, ezt milyen súllyal kell értékelnünk a mai magyar viszonyok között. A kisebbségek oltalma és a politikai beleszólás lehetőségének biztosítása reális igény lehetett a rendszerváltás kapcsán, amikor a felek szándékai ismeretlenek, a

---

<sup>385</sup>TÖLGYESSY Péter [2008]: „Túlterhelt demokrácia” in (n.i.): *Igazságosabb és testvériesebb világot!: tíz év távlatából* (Vigilia: Budapest) 120-136.

pártállam visszaélései azonban nagyon is ismertek voltak.<sup>386</sup> Álláspontom szerint két és fél évtizeddel később a helyzetet egészen másként kell értékelnünk. A demokratikus intézményrendszer kétségtelenül számos hibával, de működőképesnek és stabilnak bizonyult, nem kell olyan, az alapvető jogokat és szabadságokat semmibe vevő törekvésekkel számolni, mint a rendszerváltás idején. Emellett számos belső és nemzetközi lehetőség áll a kisebbségben lévő politikai erők rendelkezésére a kormány elleni fellépésre. Az ellenzéknek mindenek előtt széles körű parlamenti jogosítványai vannak.<sup>387</sup> A politika azonban ma már nem csak a színpalak mögött és a parlamentben, hanem az utcán, tüntetések formájában is gyakorolható, a kormányra ilyen módon is nyomás helyezhető.<sup>388</sup> Az ellenzék emellett jogi eszközöket is igénybe vehet: bírósági, alkotmánybírósági eljárásokat kezdeményezhet, az ombudsmanhoz fordulhat, vagy a jogvédelemben szerepet játszó hatóságok döntését kérheti. Az ország határain túl számos nemzetközi fórum: bíróságok és nemzetközi szervezetek őrködnek a hazai folyamatok demokratikus és jogállami keretei felett.<sup>389</sup> Mindezeket figyelembe véve a kisebbségvédelmi funkció a mai viszonyok között nem tűnik elsődlegesnek, ráadásul az érte fizetett ár (a parlamentarizmus logikájának torzulása) nincs arányban az esetleges előnyökkel.

A minősített többség eltérően jelenik meg az egykamarás, illetve a kétkamarás parlamentek esetében. Az egykamarás törvényhozás mellett gyakoribb a kétharmados többségi modell, a kétkamarás parlamentek esetén azonban csak az „első” kamara abszolút többségére vonatkozó előírás a jellemző. A második kamara már önmagában is egy féket épít be a törvényhozásba: egyik funkciója az, hogy a törvényeket, vagy azok meghatározott körét az általános eljáráshoz képest megfontoltabb, szélesebb kör részvételét biztosító eljárásban fogadják el. A második kamarának ez a szerepe közel áll a minősített többség mögött meghúzódó elméletekhez, ezért a minősített többség, illetve a második kamara egymás melletti fenntartása szükségtelen. Franciaországban és Spanyolországban, ahol a törvényhozás kétkamarás, nem tapasztaljuk a minősített

---

<sup>386</sup> BOZÓKI 1999.

<sup>387</sup> SCHMUK Péter [2008]: *Ellenzéki jogok a parlamenti jogban - Pártok és politika* (Gondolat Kiadói Kör: n.i.) 208.

<sup>388</sup> BOZÓKY Tamás [n.i.]: „Az utcai politizálás határai” (Méltányosság Politikaelemző Központ) 5. [www.meltanyossag.hu/files/meltany/imce/azutcaipolitizalashatarai-081006.pdf](http://www.meltanyossag.hu/files/meltany/imce/azutcaipolitizalashatarai-081006.pdf)

<sup>389</sup> GYÖRFI Tamás [n.i.]: „A többségi döntés tartalmi korlátai és az alkotmánybíráskodás” 25. [politologia.tk.mta.hu/uploads/files/archived/4077\\_0\\_Alkotmanyozas\\_Magyarorszagon\\_I\\_2.pdf](http://politologia.tk.mta.hu/uploads/files/archived/4077_0_Alkotmanyozas_Magyarorszagon_I_2.pdf)

többségnek azt az erős formáját, mint Magyarországon. Amennyiben a második kamara és a kétharmados többség egymás mellett létezne, ez olyan mértékben fogná vissza a törvényalkotási eljárást, ami már szinte az alkotmányozás irányába tolná el az ilyen típusú jogalkotást. Láttuk, hogy a legtöbb országban az alkotmány megváltoztatásához sem kötődnek olyan szintű garanciák, mint amit a minősített többség és a kétkamarás törvényalkotás jelentene. A második kamara magyarázza azt, a minősített törvények abszolút többségi modelljében miért jut kisebb hangsúly az emelt többségi követelménynek. Ezekben a rendszerekben az abszolút többség kevéssé tér el az egyszerű parlamenti többségtől, viszont az így hiányzó garanciális elemeket más eszközök, a második kamara fékező hatása, vagy a kötelező előzetes alkotmányossági felülvizsgálat biztosítják. A minősített többség és a második kamara tehát elválaszthatatlanok abban a tekintetben, hogy létük, vagy hiányuk egymást kölcsönösen meghatározzák. Ez az egymásra hatás jól jelzi, hogy a minősített törvényeket egy adott jogrendszerben csak az egész jogrendszer vizsgálata alapján tudjuk reálisan elhelyezni.<sup>390</sup>

Többször említettem már, hogy a minősített többség erodálja a parlamentarizmus hagyományos felelősségi rendszerét. A kormány felelős a parlamentnek, ami a gyakorlatban azt jelenti, hogy az őt támogató parlamenti többség felé kell beszámolnia tevékenységéről. A parlamenti többség irányában a lojalitást a bizalom teremti meg a parlament és a kormány között, láttuk azonban, hogy ez a minősített többségi rendszerben nem feltétlenül esik egybe a parlamenti többséggel, azon országgyűlési képviselőkkel, akik egyébként a kormány politikája mögé sorakoznak fel. A minősített törvények tehát megkérdőjelezzik a parlamenti felelősség hagyományos, az összes képviselő több mint felének egyetértésén alapuló értelmezését, és bizonytalan struktúrát állítanak fel, ami a döntések következményeinek vállalását illeti.

A minősített törvények politikai szerepét módosíthatja, ha ezek hatályba lépéséhez az alkotmánybíróság előzetes normakontrolljára van szükség.<sup>391</sup> Ebben az esetben pozitív irányú elmozdulás remélhető a tekintetben, hogy a minősített törvények

---

<sup>390</sup> DEZSŐ Márta [2011]: „A második kamarák alkotmányos funkciói” in TÉGLÁSI 2011a, 56-62.

<sup>391</sup> TROPER 2006.

alkotmányellenes tartalommal nem léphetnek hatályba. Ha figyelembe vesszük, hogy ezek a törvények összességükben mindenképpen nagyobb jelentőségűek az egyszerű törvényeknél, ezt az előnyt nem szabad lebecsülnünk. Ugyanakkor a kötelező előzetes alkotmányossági felülvizsgálat átpolitizálja az alkotmánybíróság működését, mivel a minősített törvény elfogadása az adott pillanatban mindig politikai kérdés is. Az alkotmánybíróságnak a napi politikába kell beavatkoznia, az aktuális politikai akaratról kell véleményt nyilvánítania. Ezt a megállapítást tompítja, hogy a minősített törvények nem feltétlenül kötődnek kizárólag a kormányoldalhoz, így az alkotmánybíróságnak nem közvetlenül a kormányhoz kell folyamatosan pozicionálnia magát. További érvként merülhet fel, hogy a kötelező előzetes alkotmányossági felülvizsgálat követelménye dogmatikailag nem támasztható alá, mivel a minősített többség funkciója nem az érintett jogszabályok tartalmi alkotmányosságának, hanem az általánosnál erősebb legitimációjának biztosítása.

A minősített többség politikai szerepe megjelenik az egyes alkotmánybíróságok gyakorlatában is. Az alkotmánybírósági határozatokban a minősített törvények politikai funkciója elsősorban a konszenzusteremtés, ez pedig lényegi előírás. Az alkotmánybírósági esetjog sosem kizárólag alkotmányjogi kategóriaként kezelte a minősített törvényeket, mindig figyelembe vette azt is, hogy erős e jogintézmény politikai háttere is.<sup>392</sup> Az alkotmánybírósági gyakorlat a minősített törvények már említett politikai vonatkozásaira helyezi a hangsúlyt, de talán az inkluzivitást emelhetjük ki, mint a leggyakrabban felbukkanó megfontolást. Az alkotmánybíróságok felismerték a minősített törvények azon sajátosságát, hogy képesek a politikai és társadalmi csoportok szélesebb köreit bevonni a politikai párbeszédbe. A konszenzus előírásának lényege nem technikai szabály, nem is a képviselők közti egyetértés megteremtése. A kétharmad valódi célja szélesebb társadalmi bázis biztosítása a jogalkotási folyamat mögött, mely az egyes döntések legitimációját erősítheti.<sup>393</sup>

---

<sup>392</sup> ARDANT 2014, 344-345.

<sup>393</sup> Példaként lásd: 1/1999. (II. 24.) AB határozat, ABH 1999, 25.



## 7.8. A minősített törvények politikai karaktere az egyes nemzeti modellekben

A történeti részben röviden szó volt már a minősített törvények szerepéről az egyes jogrendszerekben, most érdemes ezt ismét szemügyre venni, miután a minősített törvényeket politikai tényezőként vizsgáltuk. Az összehasonlítás egy érdekes párhuzamot eredményez valamennyi releváns modell között: a minősített többség nem jogi, hanem politikai megfontolásokból került a jogrendszerbe, ezért is illeszthető olyan nehezen a jogrendszer szerkezetébe.

Franciaországban *de Gaulle* olyan időszakot követően kezdett hozzá a francia alkotmány megszüvegezéséhez, amikor a kormány szinte semmilyen eszközzel nem rendelkezett a parlamenttel szemben, az egyes kormányok élettartama nem érte el az egy esztendőt sem, szinte folyamatossá és hétköznapivá vált a kormányválság.<sup>394</sup> Mivel ebben a helyzetben semmilyen nagyobb szabású reform nem volt keresztülvihető, ráadásul az elszakadni törekvő gyarmatokon felerősödtek a francia ellenes fegyveres és egyéb megmozdulások, erős fellépésre és állandó, kiszámítható politikai konstellációra volt szükség. *De Gaulle* és környezete nem foglalkozott a minősített törvények dogmatikai vonatkozásaival, ekkoriban az organikus törvényeket kizárólag a törvények egy speciális alkategóriájaként kezelték. A parlamentarizmus racionalizálásának jelszavával a kormány számára kívántak eszközt biztosítani, hogy súlya növekedjen a jogalkotási folyamatban.<sup>395</sup> Láttuk korábban, hogy a minősített többség abszolút többségi modellje nem nyújt olyan lehetőségeket az ellenzék számára, mint a kétharmados megközelítés, az emelt többségi követelmény mégis gátat jelent a parlament jogalkotási tevékenységében. Ennél is fontosabb korlát az Alkotmánytanács kötelező előzetes alkotmányossági felülvizsgálata, mivel egyetlen organikus törvény sem léphet hatályba anélkül, hogy annak alkotmányosságát az Alkotmánytanács el ne bírálta volna. Az organikus törvények franciaországi bevezetése értelmezhetetlen az aktuális politikai kontextus figyelembe vétele nélkül, a minősített többség gondolatát elsősorban a politikusok vetették fel, csak mellékes volt az az érvelés, hogy Franciaországban 1958 előtt is léteztek az egyszerű törvényeknél erősebb jogi funkcióval rendelkező organikus törvények. Mindenekelőtt a III. Köztársaság három

---

<sup>394</sup> DEBRÉ 1959, 7.

<sup>395</sup> ARDANT 2014, 344-345.

alkotmányos törvényére szükséges utalni, de a jogtudomány más vonatkozásokban is felhívta a figyelmet már 1958 előtt arra, hogy a törvényi kategória jogi értelemben nem tekinthető homogénnek.<sup>396</sup> A francia fejlődésben a jogi és a politikai elemek összekapcsolódása némileg párhuzamba állítható a magyar rendszerváltáshoz kötődő folyamatokkal, mint arra hamarosan rámutatok.

Spanyolországban semmilyen, a minősített törvényekhez kötődő jogi hagyomány nem létezett, itt tehát szinte kizárólag a politikai szempontok játszottak szerepet az emelt többségi követelmény meghonosításában.

Spanyolországban Franciaországgal szemben a cél nem a demokratikus intézményrendszer megújítása és önvédelmi képességének fokozása, hanem éppen a jogállami keretek kialakítása volt. Ez azonban rendkívül nehéz feladatnak bizonyult egy olyan országban, melyben korábban a demokratikus kísérletek sosem tudtak gyökeret verni. Emellett kulcsfogalom a bizonytalanság, vagyis, hogy a kortársak sem voltak tisztában azzal, az egyes szereplőknek mekkora befolyásuk lesz az események menetére, illetve egyáltalán milyen szándékaik vannak. Utólag a demokratikus kibontakozást lineáris folyamatként képzelhetjük el, a valóságban viszont még az sem volt világos, hogy az uralkodó, *I. János Károly* folytatni kívánja-e elődje kormányzati módszereit, vagy teret enged a többpártrendszernek és a közügyek szabad megvitatásának. Nem véletlen, hogy *Franco* halálát követően mintegy három évre volt szükség a demokratikus intézményrendszer megszilárdulásához.

Spanyolországban egy másik politikai megfontolás a közélet sokszínűsége volt: számos világnézeti, etnikai és területi alapon szerveződő érdekcsoport lépett fel a politika színterén, melyek között nehéz volt egyensúlyt teremteni. Fokozott erővel törtek felszínre a Franco-rezsim által elfojtott partikuláris törekvések: a katalánok, baszkok, galíciaiak nagyobb autonómiát, vagy akár a teljes elszakadást tűzték ki céljukként. Annyiban hasonlít a spanyol példa a franciához vagy a magyarhoz, hogy a minősített többségi modell bevezetésére itt is az alkotmánybíráskodás meghonosításával egy időben került sor, a minősített törvények létét azonban mindvégig első sorban politikai

---

<sup>396</sup> HAURIOU Maurice [1918]: „Principes du droit public” *Harvard Law Review* 1918/31. 813-821.

alapon támasztották alá.<sup>397</sup> A tárgyalások résztvevői nem az alkotmány védelmét, meghosszabbítását, esetleg az alapjogokat övező garanciákat tartották szem előtt, hanem azt, milyen hatással lesz az új jogintézmény a pártrendszerre, hogyan alakítja majd a parlamenti folyamatokat. A spanyol minősített törvények a magyarhoz hasonlóan a túlzott óvatosság következtében meglehetősen széles körre (például az alapjogok összességére) terjedtek ki, e túlzottan prudenciális megközelítés következményeit később az alkotmánybírói gyakorlat enyhítette a minősített tárgykörök megszorító értelmezésével.<sup>398</sup>

Magyarországon a minősített törvény gondolkörének több évszázados gyakorlata és közjogi irodalma létezett 1945 előtt, ezért jogi és történeti értelemben itt tekinthetjük leginkább megalapozottnak a minősített törvény (de nem a minősített többség) paradigmáját.<sup>399</sup> Kitértem már arra, hogy a rendszerváltás idején erősen hatottak a külföldi minták is. Nem hagyhatjuk azonban figyelmen kívül, hogy a minősített törvények immár közel három évtizedes magyarországi történetük során mindvégig az aktuális politika céljaihoz igazodóan alakultak, így nem alkotmányjogi, hanem direkt politikai célokat szolgáltak.<sup>400</sup> A rendszerváltáshoz kötődő átmenet levezénylését segítették az alkotmányerejű törvények, melyek megkötötték a rendszer valamennyi szereplőjének, de különösen a kormánynak a kezét. A demokratikus kibontakozáshoz kapcsolódó túlzott óvatosságot Magyarországon nem az Alkotmánybíróság, hanem a politikai pártok korrigálták, amikor 1990-ben az MDF-SZDSZ-paktum létrehozásával biztosították az ország hosszú távú kormányozhatóságát.

Végezetül politikai megfontolások eredménye az, hogy a számtalan szakmai/alkotmányjogi bírálat ellenére<sup>401</sup> a minősített törvények nem hogy maradtak a magyar jogrendszerben, hanem terrénjuk bizonyos tekintetben bővült is. Magyarország helyzete speciális abban a tekintetben, hogy a minősített törvénynek

---

<sup>397</sup> CONVERSI 2002, 230.

<sup>398</sup> SJCC 76/1983, of 5 August, LC 2; 160/1987, of 27 October LC 2).

<sup>399</sup> Bővebben lásd: ZÉTÉNYI 2010, 1406.

<sup>400</sup> Bővebben lásd: KUKORELLI István [2016a]: „Az MDF és az SZDSZ megállapodása utáni alkotmány-módosítás és következményei” in KUKORELLI István – TÓTH Károly [2016]: *A rendszerváltás államszervezeti kompromisszumai* (Antológia: Lakitelek) 5-185.

<sup>401</sup> Ezekről összefoglalóan lásd: JAKAB 2014, 96-102.

legalább három egymást követő modelljét kell elkülönítenünk alig három évtized alatt. Ilyen rugalmas, az aktuális politikai igényekhez elvtelenül<sup>402</sup> alkalmazkodó minősített törvény koncepciót egyetlen más országban sem ismerünk. Franciaországban vagy Spanyolországban a minősített törvények egy átmenet zökkenőmentes lebonyolítását segítették elő, majd a konszolidációt követően jól-rosszul, de beilleszkedtek a kialakult új jogrendbe, sajátos funkciót töltve be azokban. Magyarországon ezzel szemben azt látjuk, hogy a politikai elit a minősített törvényekre pusztán, mint a hatalmát erősítő vagy gyengítő eszközre tekintett, az emelt többségi követelményhez való viszonyulást mindig a hatalmpolitikai megfontolások határozták meg.

Az Alaptörvény kapcsán került előtérbe a sarkalatos törvények magyar történeti vonatkozása, ami egy további dimenziót kínál a minősített törvények hazai értelmezésének. Korábban már kitértem arra, hogy a jogtörténeti sarkalatos törvények hogyan viszonyulnak a jelenleg hasonló néven létező jogszabályi kategóriához. Ennek a párhuzamnak a mesterséges feltámasztását is csak akkor érthetjük meg, ha figyelembe vesszük a minősített törvények politikát formáló szerepét: a jogtörténeti elnevezés felélesztése a jogfolytonosság igényét juttatta kifejezésre. Arra tett kísérletet az alkotmányozó, hogy történelmi támpontok aktualizálásával közelebb hozza a minősített törvényeket a társadalom szélesebb rétegeihez, fokozva ezzel a kétharmados szavazatarány legitimitását, mely a minősített kormánytöbbség akaratának bebetonozását szolgálta.

Végezetül leszögezhető, hogy a minősített törvények politikai szempontú értelmezése alapvetően nem hordoz értéktartalmat, nem beszélhetünk az alkotmányjogi megközelítés primátusáról a politológiai értelmezés felett. Ugyanakkor figyelembe kell venni, hogy az esetleges politikai előnyök mindig egy szűk elit érdekeit szolgálják, ezzel szemben a minősített törvény jogrendszerre gyakorolt kedvezőtlen hatásai minden a közéletet nyomon követő állampolgár számára kézzel foghatóak. A minősített törvények által az erős kormányzatnak, vagy a nagyobb ellenzéki pártoknak biztosított előnyök nem elhanyagolhatóak, de csak úgy tekinthetünk rájuk, mint a teljes körkép egy csekély szeletére. Összességében a minősített törvények politikai eszközként való elemzésekor is

---

<sup>402</sup> Bővebben lásd: TÓTH Károly [2016a]: „A kétharmados törvények” in KUKORELLI 2016, 187-253.

arra jutunk: kétségtelenül vannak az emelt többségi követelményhez kapcsolódó előnyök, de ezek nem állíthatók arányba a negatívumokkal.



# 8.

## A minősített törvények, mint az alapjogok védelmének eszköze

### 8.1. Az alapvető jogok kialakulása, fogalma és logikája

Az alapvető jogok sok évszázados eszmetörténeti, valamint gyakorlati folyamatok eredményeként kristályosodtak ki, mai koncepciójuk a felvilágosodás korszakában körvonalazódott.<sup>403</sup> Az alapjogias gondolkodás gyökerei sokkal korábban, az ókori nagy filozófusok, majd a keresztény gondolkodók munkáiban, a természetjogi irányzat képviselőinek műveiben találhatók,<sup>404</sup> e gondolkör azonban csak a XVIII. században teljesedett ki és vált a modern alkotmányos felfogás egyik alappillérévé. Az alapjog természetesen csak a jogok egyik lehetséges csoportja, beszélhetünk alanyi, állampolgári, alkotmányos, vagy emberi jogokról is, mégis általában alapjogoknak nevezzük azokat a jogosultságokat, melyek az állampolgár helyzetét az állammal szemben meghatározzák és melyek adott esetben kikényszeríthetőek az állammal szemben.<sup>405</sup> Az alapjogok jogosultja mindig az állampolgár, vagy az állampolgárok meghatározott csoportja (például: civil-szervezet), akik alapvető jogukat kívánják érvényesíteni. Ezzel szemben a kötelezetti oldalon mindig az állam, vagy annak meghatározott képviselője, illetve az állam nevében eljáró személy, vagy szervezet

---

<sup>403</sup> SCHMIDT Péter [1998]: „Az állampolgárok alapvető jogai és kötelességei” in DEZSŐ Márta et al.: *Alkotmánytan* (Osiris: Budapest) 127.

<sup>404</sup> LISSKA Anthony J. [1997]: „Human rights and natural law” in LISSKA Anthony J.: *Aquinas's Theory of Natural Law: An Analytic Reconstruction* (Clarendon press: Oxford) 150-167.

<sup>405</sup> BALOGH Zsolt [2011]: „Alapjogok korlátozása az új alkotmányban” *Pázmány Law Working Papers* 2011/19. [plwp.eu/evfolyamok/2011/119-2011-19](http://plwp.eu/evfolyamok/2011/119-2011-19)

áll.<sup>406</sup> Bár nem lehetetlen az alapjogokat magánszemélyek közti jogvitákra értelmezni, főszabályként ezekre a jogviszonyokra az alapjogi logika mégsem vonatkozik.<sup>407</sup>

El kell határolnunk egymástól az alapvető jogok, illetve szabadságok kategóriáját. Az alapvető jogok akkor érvényesülhetnek a gyakorlatban, ha az állam pozitív intézkedésekkel előmozdítja e jogok érvényesülését. Ezzel szemben az alapvető szabadságok kiaknázása az egyén kizárólagos lehetősége, az ezekkel való rendelkezés az állampolgárok döntésén múlik. Az egyén dönthet úgy is, hogy szabadságával nem él, de ilyen döntést az állam senkire sem kényszeríthet rá.<sup>408</sup>

Az alapjogoknak nincs egységes, mindenki által elismert katalógusa, nincs két olyan alkotmány, mely az alapjogoknak azonos listáját rögzítené. Az alapjogok lényeges közös vonása dogmatikai háttérük, mely az állam és polgárai viszonyrendszerében értelmezhető.

Az alapjogok fejlődése nem zárult le az elméleti alapok lefektetésével a felvilágosodás idején, az elmúlt bő két évszázadban fokozatosan formálódott ki az alapjogok három generációja.<sup>409</sup>

- Az első generáció a közéletben való részvételhez kötődő, az állam és polgárai viszonylatában közvetlenül megjelenő jogokat foglalja magában, mint a választójog, a gyülekezési jog, az egyesülési szabadság, a vallásszabadság. Ezen jogok és szabadságok jelentőségét a feudalizmusból kibontakozó társadalmi viszonyok között szükséges értelmezni, amikor a fő cél az uralkodói önkénnyel szembeni biztosítékok kialakítása volt. Ebben az időszakban az alapjogi gondolkodás még nem terjedt túl az állam és polgárai alárendeltségen alapuló viszonyának rendezésén.

---

<sup>406</sup> SONNEVEND Pál [1998]: „Az alapjogi bírászkodás és korlátai” *Fundamentum* 1998/4. 79-84.

<sup>407</sup> GÁRDOS-OROSZ Fruzsina [2010]: *Az emberi jogok alkalmazásának lehetőségei a rendes bíróságokon különös tekintettel a magánjogi jogvitákra. Doktori értekezés* (ni.: Győr) 26-31.

<sup>408</sup> WALDRON Jeremy [1993]: *Liberal Rights: Collected Papers 1981–91* (Cambridge University Press: Cambridge) 7.

<sup>409</sup> VASAK Karel [1977]: „Human Rights: A Thirty-Year Struggle: the Sustained Efforts to give Force of law to the Universal Declaration of Human Rights” *UNESCO Courier* 30:11. (United Nations Educational, Scientific, and Cultural Organization: Paris)



- A második generáció a polgárosodáshoz kapcsolódik, amikor az állampolgárok védelme már nem csak a közéletben való részvétel, hanem a magánélet tekintetében is felmerült. Az ipari forradalom következtében emelkedő életszínvonalnak köszönhetően megváltoztak az állampolgári igények, az emberek már nem elégedtek meg azzal, hogy védelmet élveztek a politikai hatalommal szemben, törekedtek az egyéni jólét fokozására is. Ezt a társadalmi paradigmaváltást fejezte ki az alapjogok második generációjának megjelenése, mely sokkal inkább az individuumra koncentrált, mint a közösségi együttműködéshez kötődő első generáció, a középpontba az egyéni kiteljesedés került. A második generációban főként gazdasági, szociális és kulturális jogokat találunk, mint a munkához való jog, a lakhatáshoz való jog, az oktatáshoz való jog.
- A társadalmi fejlődés a XX. század második felére már túllépett a második generáció keretein is, a fejlődés az egyéni igények helyett ismét a kollektív szempontokat helyezte előtérbe. A harmadik generáció jó példája az egészséges környezethez való jog, mely az egész társadalom érdekeit védi, e jog sérelme minden egyes személy alapjogaiba való beavatkozást jelent. Hasonló megközelítésen alapul a betegjogok rendszere is.

Az alapjogok logikája nem önmagáért létrehozott konstrukció, céljuk az egyén szabadságának védelme, kiteljesedése feltételeinek biztosítása. Ebből következően az alapvető jogok néhány esettől eltekintve nem korlátozhatatlan értékeket testesítenek meg, már csak azért sem, mert gyakran az alapjogok szembe is kerülhetnek egymással.<sup>410</sup> Minden alkotmány megfogalmaz átfogó célkitűzéseket, melyek előmozdítására az államnak törekednie kell. Az alkotmány általában lehetőséget biztosít az alapvető jogoknak az alkotmányban megfogalmazott célkitűzésekhez kapcsolódó korlátozására is. Az alapjogok korlátozásának kérdése az alapjogvédelem kulcsproblémája, a viták mindig arról zajlanak, hogy egy adott intézkedés vagy szabályozás összhangban áll-e az alapjog korlátozás alkotmányosan rögzített követelményeivel. Egyes alapjogok esetében a korlátozás fogalmilag kizárt, így nem beszélhetünk az élethez való jog korlátozásáról, mivel az életet csak egészében lehet

---

<sup>410</sup> BARAK Aharon [2012]: *Constitutional rights and their limitations* (Cambridge University Press: Cambridge) 131-174.

elvenni, egy részét elvonni azonban nem.<sup>411</sup> Hasonlóképpen nem lehet korlátozni a kínzás, vagy embertelen bánásmód tilalmára vonatkozó jogot, illetve az emberi méltóságot sem. A korlátozhatatlan alapjogok azonban csak szűk körben vannak jelen a jogrendszerben, az alapjogok többségénél gyakori az állami beavatkozás.

Az alapjogok megváltoztatták az államról, illetve az állampolgárról alkotott elképzeléseket is az elmúlt bő két évszázad során. Korábban az egyén (esetleg a kiváltságosaktól eltekintve) pusztán tárgya volt az állami eljárásnak, a hatóságokkal szemben védelemre legfeljebb korlátozott körben számíthatott. Ugyanakkor az önmagát Istentől eredeztető államhatalom magának vindikálta a jogot az egyén életébe történő folytonos beavatkozásra, így a magánélet belső szféráiba is.<sup>412</sup> Az alapjogok megjelenéséhez szükség volt a köz- és a magánszféra határozott szétválasztására, ami a feudális rendszerben nem volt egyértelmű. Számos állami funkciót a földbirtokos gyakorolt, így a nem kiváltságos rendhez tartozók esetében a magánszféra oltalma szinte fel sem merült. A privát szempontok fokozott figyelembe vételét, így az alapjogokat a felvilágosodás eszmei és az ipari forradalom gazdasági/társadalmi folyamatai hívták életre.<sup>413</sup>

\*

A minősített többség jogvédelmi szerepéhez csak a legfontosabb vonatkozó mechanizmusok elemzése útján juthatunk közelebb, ezért a következőkben röviden áttekintem az alapjogvédelem aktuális magyarországi, valamint európai eszközrendszerét és tendenciáit.

---

<sup>411</sup> VÖRÖS Judit [2013]: „Az élethez való jog néhány jogelméleti kérdéséről”

[www.debrecebijogimuhely.hu/archivum/1\\_2013/az\\_elethez\\_valo\\_jog\\_nehany\\_jogelméleti\\_kerdeserol/](http://www.debrecebijogimuhely.hu/archivum/1_2013/az_elethez_valo_jog_nehany_jogelméleti_kerdeserol/)

<sup>412</sup> NEDERMAN Cary – PASNAU Robert [2009]: „Individual autonomy” in PASNAU Robert (szerk.): *The Cambridge History of Medieval Philosophy* (Cambridge University Press: Cambridge) 551-564.

<sup>413</sup> LAUREN Paul Gordon [2003]: „Philosophical Visions: Human Nature, Natural Law, and Natural Rights” in LAUREN Paul Gordon: *The Evolution of International Human Rights: Visions Seen* (University of Pennsylvania Press: Philadelphia) 10-23.

## 8.2. Az alapjogok védelme a mai Magyarországon

Másként kell értékelnünk az alapjogokat diktatórikus, illetve demokratikus berendezkedés esetében, Magyarországon a rendszerváltás óta ez utóbbit tapasztaljuk. Amennyiben a közélet a pluralizmus mentén szerveződik, kisebb az alapjogok figyelmen kívül hagyásának, vagy sérelmének kockázata, mint egy autokratikus, diktatórikus rezsim idejében.

Az egypártrendszerben az alapjogokat az alkotmány elméletileg ugyan védelmezte, a gyakorlatban azonban e védelem mögött nem volt sem megfelelő intézményrendszer, sem valódi politikai szándék. A végrehajtó hatalom felett külső ellenőrzés nem létezett, így az alapjogokat korlátozó jogalkotási és hatósági tevékenységnek semmi nem szabott gátat. Az alapjogokról kialakult szemlélet az évtizedek folyamán lassan módosult, ennek egyik bizonyítéka, hogy 1972-től az alapvető jogok már nem csak a dolgozókat, hanem formálisan mindenkit megillettek és oltalmaztak.<sup>414</sup> Az alapjogi megközelítésnek ez a féloldalas elismerése azonban még mindig nem jelentett érdemi biztosítékot az alapjogok tiszteletben tartására. A mai közéleti és társadalmi viszonyok közepette természetesen reális és állandó kockázat továbbra is az alapvető jogok sérelme, azonban ez a veszélyforrás nem mérhető a diktatúra évtizedeiben tapasztalható nyomáshoz. A politikai élet demokratizálódása, az állampolgári részvétel erősödése, a fékek és ellensúlyok rendszerének meghonosítása mind az alapjogok védelmének irányába ható tendenciák, még akkor is, ha ezeket a kereteket gyakran nem szokás az alapjogokat védő eszközrendszer körében közvetlenül nevesíteni. További változás, hogy az alapjogok védelme ma már határokon átívelő jelenség, mely nem csupán nemzeti szinten zajlik. Egyre több nemzetközi szervezet, civil tömörülés is hallatja hangját az emberi jogi visszasságok kapcsán.<sup>415</sup>

A minősített törvények alapjogvédő funkcióját ebben a környezetben kell vizsgálnunk.

---

<sup>414</sup> Az 1949. évi XX. törvény módosításáról és a Magyar Népköztársaság Alkotmányának egységes szövegéről szóló 1972. évi I. törvény.

<sup>415</sup> VARGA Péter – HORVÁTH László [2009]: „A civil szervezetek szerepének erősödése az utóbbi két évtizedben Magyarországon” *uni-nke.hu/downloads/bsz/bszemle2009/3/05\_vargapeter.pdf*

Az alapjogok védelmét kiterjedt eszközrendszer biztosítja Magyarországon, az államszervezet szinte valamennyi szegmensében. Mindenek előtt az Alaptörvény általános alapjog korlátozási klauzuláját kell kiemelnünk.<sup>416</sup> Az egyik fő szervezeti garancia eszköz az alapvető jogok oltalmazására a rendes bíróságok ítélkezési tevékenysége. A bírósági eljárásokban (a polgári és büntető valamint egyéb ügyekben egyaránt) a felek gyakran azért fordulnak bírósághoz, vagy kerülnek a bíróság elé, mert az egyedi esetben vélt, vagy valós alapjogsértés történt. Büntető ügyekben egyértelmű az alapjogi érintettség, a polgári bíraskodásban pedig az alapvető jogok horizontális hatályának kérdése vetődik fel, vagyis hogy mennyire alkalmazható ez a szemlélet egymással mellérendeltségi viszonyban álló felek vitájában. A közigazgatási perekben a bírósági felülvizsgálatot kérők a feltételezett hatósági túlkapásokkal szemben keresnek jogorvoslatot. A rendes bíróságok alapjogokat védő tevékenysége több szintű. A bíróság a jogszabály értelmezésekor ideális esetben figyelembe veszi az alapvető jogokat és ítéleteivel védelemben részesíti azokat, akik esetében a sérelem tényét bizonyítottnak látja. Az ítélkezési tevékenységen felül a bíróság az Alkotmánybírósághoz is fordulhat, amennyiben úgy ítéli meg, hogy az ügyben alkalmazandó jogszabály ellentétes az Alaptörvénnyel.<sup>417</sup> A magyar bíróságokat nem illeti meg a félretételi jog, tehát az Alaptörvényt sértő jogszabály alkotmányossági felülvizsgálatára nem jogosult. Ilyen jellegű normakontrollt kizárólag az Alkotmánybíróság végezhet, amely egyedül jogosult az Alaptörvényt sértő jogszabály megsemmisítésére. Az alkotmánybírósági eljárás idejére a bírósági eljárást felfüggesztik, addig érdemi eljárási cselekményekre nem kerülhet sor.<sup>418</sup> Az ügyet tárgyaló bíró alapjogi probléma esetében az ország határain kívül is kereshet jogorvoslatot: uniós jogi értelmezési kérdés esetén az Európai Unió Luxemburgban székelő Bíróságához fordulhat az ügy elbírálásához szükséges előzetes kérdés eldöntése érdekében. A luxemburgi testület korábban távol tartotta magát az

---

<sup>416</sup> Alaptörvény I. cikk (3) bekezdés.

<sup>417</sup> VISSY Beatrix [2016]: „Az alapjogok bírói védelme”

*alkjog.elte.hu/wp-content/uploads/20160926\_ktetelre\_biroi.pdf*

<sup>418</sup> GÁRDOS-OROSZ Fruzsina [2011]: „A bíróságok sajátos kötelezettségei és ennek korlátai az alapjog érvényesítésben” *De Iurisprudentia et iura publico; dieip.hu/wp-content/uploads/2011-2-05.pdf*

emberi jogi kérdésektől, az utóbbi években azonban egyre többször foglal állást a Bíróság emberi jogi ügyekben is.<sup>419</sup>

Az Alkotmánybíróság, valamint az alkotmánybíráskodás az alapvető jogok oltalmazásának legfontosabb rendszerváltást követően létrejött garanciái közé tartoznak.<sup>420</sup> Alapjogokat korlátozó jogszabályok felülvizsgálatára, adott esetben megsemmisítésére az Alkotmánybíróság jogosult, ezért a rendszerszintű anomáliák kiszűrése elsősorban ezen az úton várható. A rendes bíróság az egyedi ügyekben szembesül az alapjogok sérelmével és ezek kiküszöbölése érdekében munkálkodik, bár a közvetett alkotmányjogi panasz az absztrakt alkotmányossági felülvizsgálatban is mozgásteret biztosít a bíróság számára. Az Alkotmánybíróság ezzel szemben nem csak (és nem elsősorban) az egyedi jogsérelmek ellen lép fel, hanem arra törekszik, hogy kivonja a jogrendszerből az alapjogokat sértő jogszabályokat. Az Alkotmánybíróságnak több eszköz is rendelkezésre áll az alapjogok védelmére. Az absztrakt utólagos normakontroll a már hatályba lépett jogszabályok megsemmisítésére irányuló hatáskör, mely csak meghatározott indítványra gyakorolható.<sup>421</sup> Magyarországon 2012 előtt az *actio popularis* keretében bárki fordulhatott az Alkotmánybírósághoz ilyen kezdeményezéssel, jelenleg csak a Kormány, az országgyűlési képviselők egynegyede, valamint az alapjogok védelmében részt vevő állami intézmények vezetői élhetnek ezzel a joggal. Az előzetes normakontroll a jogszabályoknak még hatályba lépésüket megelőző alkotmányossági felülvizsgálatát jelenti. Az alkotmányjogi panasz az egyedi ügyben alapjog sérelmet elszenvedők részére biztosít jogorvoslati lehetőséget.<sup>422</sup> Emellett az Alkotmánybíróság értelmezheti az Alaptörvény szövegét, mulasztásban megvalósuló alkotmányértéktét állapíthat meg, valamint egyéb módon is részt vehet az Alaptörvény védelmében. Az Alkotmánybíróság folyamatos kontrollt gyakorol a közigazgatás és a jogalkotás felett, ezzel komoly visszatartó erőt jelent az

---

<sup>419</sup> BÚRCA Gráinne [2011]: „The Road Not Taken The European Union as a Global Human Rights Actor” *American Journal of International Law* 2011/ 4. 649-693; 649-673.

<sup>420</sup> Az alkotmánybíróságok alapjogvédő szerepének összehasonlító elemzéséről lásd: BREWER-CARIAS 2011.

<sup>421</sup> COMELLA 2004, 461-491.

<sup>422</sup> ORBÁN Endre [2016]: „A bírói döntések ellen benyújtott alkotmányjogi panaszok tapasztalatai” *Pázmány Law Working Papers* 2016/20. 26. [plwp.eu/evfolyamok/2016/178-orban-endre-a-biroi-dontesek-ellen-benyujtott-alkotmanyjogi-panaszok-tapasztalatai-nr-2016-20](http://plwp.eu/evfolyamok/2016/178-orban-endre-a-biroi-dontesek-ellen-benyujtott-alkotmanyjogi-panaszok-tapasztalatai-nr-2016-20)

alapjogsértések tekintetében, ha pedig ez mégis bekövetkezik, hatékonyan tud beavatkozni.<sup>423</sup>

Az ombudsmani típusú jogvédelem Svédországból ered és egészen más logikán alapul, mint az előbb említett jogvédelmi eszközök. Az ombudsman célja nem az alapvető jogok közvetlenül kikényszeríthető oltalma, hanem a rendszer folyamatos ellenőrzése, továbbá az egyéni jogsérelmek feltárása és nyilvánosságra hozatala.<sup>424</sup> Az ombudsman a tudomására jutott, alapjogokkal összefüggő visszaállás kivizsgálására jogosult, a vizsgálat eredményeként pedig intézkedéseket kezdeményezhet. Az ombudsman tehát nem hozhat a felekre nézve kötelező döntéseket, azonban ajánlásokat fogalmazhat meg, a nyilvánosság elé tárhatja az ügyet, vagy bírósági, illetve hatósági eljárást is kezdeményezhet.<sup>425</sup> Az ombudsman legnagyobb fegyvere a nyilvánosság: az általa megfogalmazottak elméletileg nem kikényszeríthetőek a címzettekkel szemben, az érintettek számára azonban célszerű az ilyen magatartás a kellemetlen botrányok elkerülése érdekében. Az ombudsmani jogvédelem eltér tehát a hatósági, vagy bírósági úttól abban, hogy nem irányulhat konkrét döntések elfogadására. Magyarországon ezért került sor 2012-ben az adatvédelmi kérdések leválasztására az ombudsmani rendszerről, mivel az ilyen ügyekben szükség lehet a felek számára kötelező érvényű, azonnal végrehajtható döntések meghozatalára.<sup>426</sup> Az ombudsmani jogvédelem további eszköze az alkotmánybírósághoz fordulás, az utólagos normakontroll indítványozásának lehetősége.<sup>427</sup> Az ombudsman elméletileg bármilyen alapjogsérelem esetében jogosult eljárni, a gyakorlatban azonban tevékenysége bizonyos területekre összpontosul. Az ombudsman különös figyelmet fordít a gyermekek, a fogyatékkal élők, a nők védelmére, valamint a környezetvédelmi szempontokra.<sup>428</sup> Az ombudsmani modell kialakulása mindig a demokratikus intézményrendszer kiteljesedésének jele, hiszen ezzel a lépéssel egy a közigazgatás tevékenységét alapjogi szempontból folyamatosan ellenőrző szereplő kerül a rendszerbe, ami számottevő visszatartó erő. Az ombudsman kérelemre, vagy

<sup>423</sup> TILK Péter [2011]: „Az Alkotmánybíróság az Alaptörvényben” *Közjogi Szemle* 2011/2. 4-14.

<sup>424</sup> SOMODY Bernadette [2010]: *Az ombudsman típusú jogvédelem* (ELTE Eötvös: Budapest) 15.

<sup>425</sup> REIF Linda C. [2004]: *The Ombudsman, Good Governance and the International Human Rights System* (Nijhoff Martinus: Leiden) 9-10.

<sup>426</sup> 2011. évi CXII. törvény az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról.

<sup>427</sup> LÁPOSSY Attila [2013]: „Túl a szerepfelfogáson? – Az ombudsman indítványozási gyakorlatának alapjai és az alkotmányvédelem” *Közjogi Szemle* 2013/3. 47-53.

<sup>428</sup> CSINK Lóránd [n.i.]: „Ombudsman” *jog.tk.mta.hu/uploads/files/21\_Csink\_Lorant.pdf*

hivatalból bármikor ellenőrizheti a közigazgatási szervek tágan értelmezett körének jogalkalmazását.<sup>429</sup>

### 8.3. A civilszféra szerepe és a nemzetközi jogvédelem megerősödése

A jogállam egyik ismérve a civilszféra megerősödése: az állam nem telepszik rá az állampolgárok önszerveződéseire, az emberek a jogszabályi keretek között szabadon szervezkedhetnek törvényes céljaik megvalósítására.<sup>430</sup> A diktatúrák egyik első célpontja mindig a társadalmi kezdeményezések ellehetetlenítése, hiszen ezek az államhatalom szempontjából nem kiszámíthatóak, illetve ellenőrizhetőek. A civil szféra súlya egyre nagyobb az alapjogvédelem rendszerében, az állam belső mechanizmusairól a hangsúly fokozatosan a társadalmi önszerveződés felé tolódik. A civil szervezetek becsatornázzák az állampolgári álláspontokat, segítenek a hasonló véleményen lévők egységes akaratának kifejeződésében. A társadalmi szervezetek gyakran lépnek fel az aktuális kormányhatalom bírálójaként, amikor úgy vélik, a kormányzat törekvései nincsenek összhangban a jogállami értékekkel, esetleg közvetlenül alapjogokat sértenek. Az ilyen társadalmi nyomás gyakran képes megváltoztatni a kormány szándékait, ezért a XXI. század alkotmányos berendezkedéseiben komoly hatalmi tényező.<sup>431</sup> A kormány rendszerint elfogultsággal vádolja az ellene fellépő civil szférát, politikai motivációt feltételezve a civilként fellépő szereplők cselekedetei mögött. A civil szervezetek gyakran nyújtanak jogvédelmet, akár díjmentesen a jogsérelem áldozatainak, akik így élhetnek jogorvoslati jogaikkal, melyeket saját erőből nem lennének képesek gyakorolni. A jogi képviselőt igen nagy anyagi terhet ró a jogkeresőre, aki megfelelő felkészültség híján e nélkül aligha vihetné sikerre ügyét. Ráadásul bizonyos jogorvoslatok esetében eleve kötelező a jogi képviselőt (alkotmányjogi panasz, felsőbb bíróságok eljárásai).<sup>432</sup>

<sup>429</sup> Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény 18. §.

<sup>430</sup> KAPRINAY Zsófia [2014]: „Az egyesület működésével összefüggő alkotmánybíróági határozatok” *De Iurisprudencia et Iura Publico* Vol VIII. [dieip.hu/wp-content/uploads/2014-2-09.pdf](http://dieip.hu/wp-content/uploads/2014-2-09.pdf)

<sup>431</sup> DONNELLY Jack [2011]: „Human rights” in BAYLIS John – SMITH Steve – OWENS Patricia (eds.): *Globalisation of World Politics: introduction to International Relations* (Oxford University Press: Oxford) 496-508.

<sup>432</sup> 42/2012. (XII. 20.) AB határozat, ABH 2012, 279.

A civil jogvédelem újabb jelensége a határokon átívelő alapjogokat védő civil szervezetek megjelenése és megerősödése.<sup>433</sup> Ezek a szervezetek számos országban jelen lehetnek és a világ legkülönbözőbb részein tehetnek kísérletet az alapjogokat veszélyeztető vélt, vagy valós tendenciák elleni fellépésre. A nemzetközi civil jogvédelmi tevékenység komoly lehetőségeket rejt, mivel minden eddiginél hatékonyabb formáját testesíti meg a társadalmi nyomásgyakorlásnak. Más irányból nézve viszont ez a jelenség külső szereplőknek enged beleszólást az alapjogokról zajló helyi diskurzusba, az állampolgári önszerveződés háttérbe szorul, ami minden esetben feszültségeket generál.<sup>434</sup>

A civilszféra határokat átívelő együttműködése átvezet bennünket az alapjogok nemzetközi védelméhez, a nemzetközi együttműködés jelentőségéhez. Az állam és polgárának kapcsolata hagyományosan az állam belügyének számított, az ebbe történő beavatkozást a szuverenitás csorbításának tekintették. A nemzetközi jog szuverenitás fogalmának változása, valamint az egyén jogi helyzetének újraértékelése vezetett el az alapjogok nemzetközi védelmének lehetőségéhez. Ma már nem az számít rendkívülinek, hogy ha egy állam lehetővé teszi területén nemzetközi szervezetek tevékenységét, hanem az, ha egy ország ehhez nem járul hozzá. Az ilyen államok hamar elszigetelődnek és a nemzetközi bírások célkeresztjébe kerülnek. A nemzetközi együttműködés szerepe rendkívüli az alapjogi konfliktusok kezelésében. Az egyén többé már nem védtelen az állammal szemben, hiszen jogainak tiszteletben tartását az adott államszervezettől teljesen független aktorok is figyelemmel kísérik.<sup>435</sup> Az államhatalom képes lehet az országon belül felszámolni az autonóm működésű szerveket, az ellenőrzés lehetséges bástyáit. Arra azonban már nem terjed ki mozgástere, hogy a nemzetközi szervezeteket és civil mozgalmakat befolyása alá vonja, ezeket legfeljebb kitilthatja az ország területéről, ez azonban napjaink kormányaira nem jellemző.

---

<sup>433</sup> BOLI John – THOMAS George M. [1997]: „World Culture in the World Polity: A Century of International Non-Governmental Organization” *American Sociological Review* 62. 171.

<sup>434</sup> MUNOZ Palma [2012]: „The Possible Contribution of International Civil Society to the Protection of Human Rights” in CASSESE Antonio (eds.): [2012] *Realizing Utopia: The Future of International Law* (Oxford University Press: Oxford) 75-88.

<sup>435</sup> WOODIWISS Ashli [2006]: „The law cannot be enough. Human rights and the limits of legalism” in MECKLED- GARCIA Saladin – CALI Basak (eds.): *The Legalisation of Human Rights. Multidisciplinary perspectives on human rights and human rights law* (Routledge: London) 30-58.



A nemzetközi együttműködés földrajzi értelemben több szinten fogalmazódik meg. Az ENSZ és még néhány, az egész világra kiterjedő nemzetközi szervezet globális távlatokban mozdítja elő az alapvetőjogok tiszteletben tartását. A világméretű együttműködés mellett számolnunk kell a regionális szintű jogvédelmi rendszerekkel, melyek általában kiterjedtebb eszközrendszerrel és mélyebb rálátással bírnak a nemzeti jogrendszerekre, mint a globális szereplők. Magyarország esetében az Európai Unió és az Európa Tanács jogvédelmi tevékenységét kell kiemelnünk, de hasonló mechanizmusok léteznek a világ szinte valamennyi kontinensén Afrikától kezdve Amerikán át Ázsiáig és az arab világig.<sup>436</sup> Európában regionális szinten az Európa Tanács jogvédelmi szerepe a jelentősebb, ez a nemzetközi szervezet kezdettől fogva az alapjogok védelmét tekintette fő céljának. Az Európai Unió sokkal inkább gazdasági kérdésekre fókuszált hagyományosan, ezért e körben csak az utóbbi években terjed az alapjogi szemlélet.<sup>437</sup>

A nemzetközi együttműködés több szinten biztosítja az alapjogok védelmét az eszközrendszer tekintetében is: nemzetközi szervezetek az államok részvétele mellett törekednek ennek megvalósítására. A nemzetközi szervezetek többsége az állami szuverenitásból eredő korlátok miatt nem alkalmazhat kötelező erejű szankciókat az egyes államokkal szemben, szerepük a folyamatok figyelemmel kísérése, vizsgálatok lefolytatása, ajánlások megfogalmazása, esetleg intézkedések kezdeményezése.<sup>438</sup> Ez a nemzetközi kontroll már önmagában is visszatartó erejű, de igazán azok a mechanizmusok tudnak hatékonyan működni, melyekhez kikényszeríthető döntések kapcsolódnak. Az ilyen beavatkozással azonban óvatosan kell bánni, hiszen a nemzetközi szervezetek által megvalósított jogvédelem az adott ország szemszögéből nézve mindig külső beavatkozásként jelenik meg.

---

<sup>436</sup> DONNELLY Jack [2003]: *Universal human rights in theory and practice* (2nd ed.). (Cornell University Press: Ithaca) 135-140.

<sup>437</sup> SÁNCHEZ Sara Iglesias [2012]: „The Court and the Charter: The impact of the entry into force of the Lisbon Treaty on the ECJ's approach to fundamental rights” *Common Market Law Review* 49/5, 1565-1611; GRÁINNE de Burca [2013]: „After the EU Charter of Fundamental Rights: the Court of Justice as a Human Rights Adjudicator?” *Maastricht Journal of European and Comparative Law* 168-184.

<sup>438</sup> BÓDIG Mátyás [2015]: „Gazdasági és szociális jogok az ENSZ emberi jogi mechanizmusaiban: egy emancipációs folyamat tanulságai” *Fundamentum* 2015/1. 5-22.

A legerősebb jogvédelmi mechanizmus a bírósági típusú jogvédelem, melyet Európában az Emberi Jogok Európai Bírósága, illetve újabban az Európai Unió Bírósága képvisel. Alapjogi ügyekben általában az előbbi, Strasbourgban székelő testület ítélezik, ezért a továbbiakban erre térek ki röviden. Strasbourgban a formai követelmények tiszteletben tartásával bárki kezdeményezheti a Bíróság eljárását, aki úgy véli, hogy az Emberi Jogok Európai Egyezményében foglalt valamely jogát az egyezményben részes államok valamelyike megsértette. A Bíróság nem jogosult módosítani az adott állam jogszabályait és intézkedésre sem kötelezheti a nemzeti hatóságokat. Ítéleteiben viszont kártérítést juttathat a panaszosoknak, a bírósági döntések nyilvánossága, illetve a későbbi kártérítések megelőzése pedig általában elegendő ahhoz, hogy az egyezményben részes országok igazodjanak a Bíróság ítélkezési gyakorlatához.<sup>439</sup> A strasbourgi testület szinte valamennyi egyezményes jog tekintetében kiterjedt gyakorlatot alakított ki immár több évtizedes múltja során. Ez a gyakorlat, illetve az alapjogok külföldi bíróság előtti kikényszeríthetősége az állammal szemben a hatékony jogvédelmi mechanizmus szempontjából rendkívüli jelentőségű. A bíróság előtti eljárások gyakorisága, az elmarasztaló döntések száma egy országban az emberi jogok tiszteletben tartásának fontos indikátorai. A gyakori kártérítésre marasztalás komoly presztízs veszteség egy országnak és hosszabb távon konzekvens jogsértések esetén az ebből eredő pénzügyi teher is számottevő lehet. Kétségtelen, hogy a nemzetközi bíróságok útján megvalósuló jogvédelemnek is megvannak a maga nehézségei (a jogkeresők nehezebben jutnak el a bíróság elé; az ügyteher rendkívül gyorsan növekszik, a bíróságon nincsenek tisztában a helyi körülményekkel és társadalmi viszonyokkal<sup>440</sup>), összességében mégis hatékony jogvédelmi eszköznek tekinthető, mely komoly perspektívákkal bír.

A továbbiakban a nemzetközi szerződések kiterjedt joganyagáról szükséges megemlékeznünk. A nemzetközi kapcsolatok szerződésekben való szabályozása kezdetben szövetségi, illetve békeszerződések megkötésére irányult, később a politikai és katonai viszonyokon túlmutató szerződésrendszer jött létre. A polgári viszonyok térnyerésével az élet egyre szélesebb területein merült fel a hatékony államközi

---

<sup>439</sup> HARRIS 2014, 7-24.

<sup>440</sup> FLOGAITIS Spyridon – ZWART Tom – FRASER Julie ed. [2013]: *The European Court of Human Rights and its Discontents. Turning Criticism into Strength* (n.i.: Cheltenham-Northampton) 6-32.

együttműködés igénye a tudománytól egészen a mértékegységekig. A világháborús tapasztalatok alapján kézzel foghatóvá vált, hogy az állam korlátlan hatalma milyen megdöbbentő következménnyel járhat az adott állam polgárai, de mások számára is. Ez a felismerés vezetett el a nemzetközi alapjogvédelmi standardok rögzítésének igényéhez, mely folyamat a két világháború között már megindult. A II. világháborút követően fogadta el az ENSZ az emberi és polgári jogok nyilatkozatát, mely dokumentum mind máig az emberi jogi gondolkodás alapköve világszerte.<sup>441</sup> A későbbiekben számos további egyezmény született, melyek egyes különösen veszélyeztetett csoportok érdekeinek védelmére összpontosítottak. Itt említhetjük meg a gyermekjogi egyezményt, a nők jogait védő egyezményt, vagy a fogyatékkal élőkre vonatkozó nemzetközi normákat. Az alapjogok újabb generációját részesítette védelemben a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyességek-mánya, valamint a Gazdasági és Szociális Jogok Nemzetközi Egyességek-mánya.<sup>442</sup> Az Európa Tanács elfogadta az Alapvető Jogok és Szabadságok Védelméről Szóló Európai Egyezményt, majd később az Európai Szociális Kartát. Magyarország esetében szintén hangsúlyos az EU alapjogi kartája.

Az EU alapvetően nem jogvédelmi céllal létrehozott nemzetközi együttműködés, a tagországok főként gazdaságpolitikájuk összehangolását remélték a közösségtől. Az alapjogi megközelítés fokozatosan nyert teret az uniós szakpolitikákban, később az intézményrendszerben. Ma már az EU szervei folyamatosan figyelemmel kísérik a tagállamokban a jogállamiság és a demokrácia helyzetét, az alapvető jogok tiszteletben tartását. Ezzel párhuzamosan a koppenhágai kritériumok részévé vált az alapvető emberi jogok maradéktalan érvényesülése, különösen a kisebbségi jogok gyakorlásának biztosítása.<sup>443</sup> Ma már az alapszerződéseknek is része az emberi jogokra való utalás, az Európai Unió Alapjogi Kartájának elfogadásával pedig új korszak kezdődött az Unió jogvédelmi tevékenységében. Az európai ombudsman jogintézményének felállításával lehetőség van az uniós szervek tevékenységének alapjogi szempontból történő ellenőrzésére is. Az Európai Unió Bíróságának

<sup>441</sup> KUKORELLI István [1999]: „Az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatának jelentősége, mai üzenete” *Acta Humana* 1999/34. 4-10.

<sup>442</sup> KENDE Tamás – NAGY Boldizsár – SONNEVEND Pál – VALKI László (szerk.) [2014]: *Nemzetközi jog* (Complex Kiadó: Budapest) 471-473; SIEGHART Paul [1983]: *The International Law of Human Rights* (Oxford University Press: Oxford) 25.

<sup>443</sup> BOGDANDI Armin [2012]: „Reverse solange - protecting the essence of fundamental rights against eu member states” *Common Market Law Review* 49/2.

gyakorlatában egyre gyakoribbak az emberi jogi vonatkozású döntések, az utóbbi években különösen a menekültügy terén.<sup>444</sup>

#### 8.4. A minősített törvények szerepe az alapjogok védelmében

Hosszadalmasan fejtegettem e fejezetben az alapjogvédelem különböző mechanizmusait, de ezek felvázolása nélkülözhetetlen a minősített törvények csökkenő jogvédelmi szerepének megértéséhez. A minősített törvények sajátja, hogy két fő területre: az állam szervezeti felépítésére, illetve az állam és a polgár kapcsolatára, vagyis az alapvető jogokra koncentrálnak. A magyar Alkotmánybíróság konkrétan ki is mondta a rendszerváltást követő években, hogy határozottan meg kell különböztetni az intézményi és az alapjogi kétharmadot.<sup>445</sup> Az alapvető jogok valóban a társadalmi berendezkedés alappillérei, melyek a kormány hatalmának lényeges korlátjai, védelmük biztosítékai az állampolgárok jólétét és szabadságát is garantálják. Ezen okoknál fogva indokolható, hogy az alapvető jogokat minősített tárgykörként szabályozzuk, definiálva ezzel az egyén helyzetét az alkotmányos rendszerben, körvonalazva jogait és kötelezettségeit. Nem hagyhatjuk azonban figyelmen kívül, hogy az államszervezeti kérdések meghatározzák a jogalkotás körülményeit, valamennyi további törvény módosításának lehetőségeit. Az alapjogok ezzel ellentétben ilyen módon nem választhatóak el a törvényalkotási tárgyaktól, ezek nem a politikai élet kereteit, hanem az államhatalom gyakorlásának feltételeit szabályozzák.<sup>446</sup> Ebből az következik, hogy a garanciák rendszerét nem csak és nem elsősorban a végrehajtó, illetve a törvényhozó hatalmi ág letéteményesei között kell keresnünk, hanem azokon kívül, azoktól független belső és külső tényezőktől várhatjuk.<sup>447</sup> A széleskörű politikai konszenzus alkalmas lehet arra, hogy hozzájáruljon egy politikai közösség egyben tartásához az alapvető keretekre vonatkozó egyetértés megteremtésével. Az alapjogokra ugyanez a logika nem

<sup>444</sup> BOSWELL Christina [2003]: „The ‘external dimension’ of EU immigration and asylum policy” *International Affairs* 79/3, 619-638.

<sup>445</sup> 4/1993. (II. 12.) AB határozat, ABH 1993, 48.; 1/1999. (II. 24.) AB határozat, ABH 1999, 25.; 31/2001. (VII. 11.) AB határozat, ABH 2001, 258.

<sup>446</sup> SZENTGÁLI-TÓTH Boldizsár [2017]: „Qualified Law as an Instrument for the Protection of Fundamental Right” 125. *Book of Abstracts. Romanian Association of Young Scholars (RAYS). International Interdisciplinary Doctoral Conference Third Edition.* (ed. MANOLACHE Cristina – GHEORGHE Anamaria) International Interdisciplinary Doctoral Conference (Bucharest) 2017. szeptember 29– 30.

<sup>447</sup> TUSHNET Mark [2003]: „The issue of state action/horizontal effect in comparative constitutional law” (Oxford University Press and New York University School of Law 79 *ICON* 2003/1) 79-98.

vonatkozik: itt a fő kérdés nem elsősorban az, hogy a közéletben létrejött-e a minősített többségű egyetértés, hanem az, hogy az alapjogok érvényesülésének megvannak-e a szükséges garanciái. Mindezek alapján az alapjogi kétharmad nehezebben támasztható alá jogi érvekkel, mint az intézményi minősített többség.

A minősített tárgykörök listája nem korlátozható kizárólag az intézményi és alapjogi tárgykörök nevesítésére: a valóság ennél bonyolultabb. Magyarországon az Alaptörvény kodifikációja kapcsán volt érzékelhető az a paradigmaváltás, hogy az alapjogi és intézményi tárgyak mellett közpolitikai tárgykörök is nagyobb számban a minősített törvények közé kerültek. A közpolitikai tárgykörök esetében szakmailag nehezen magyarázható az emelt többségi követelmény, mivel nincs olyan megfontolás, ami e garancia alkalmazását indokolná. E megközelítés támogatói rendszerint arra hívják fel a figyelmet, hogy a közpolitikai tárgykörök közvetlenül érintik az alapjogi szabályozást, ezért kell rájuk is kiterjeszteni a minősített többséget. E felfogás hibája nézetem szerint az, hogy annak logikáját követve szinte valamennyi törvényt minősített tárgykörnek kellene tekintenünk.<sup>448</sup> Az alapjogi kétharmad túlterjeszkedésének súlyos következményeit megtapasztalhattuk Magyarországon az alkotmányerejű törvények elfogadásakor, ez alapján nem célszerű visszatérni erre az ösvényre. A közpolitikai tárgykörök közül válogatásszerűen kiemelt minősített tárgykörök esetében még inkább meggyengül az az elméleti alap, mely egyébként sem meggyőző a minősített törvényeknél. A közpolitikai tárgykörök lényege, hogy a parlamentarizmus logikájából eredően azok a mindenkori kormány mozgásterébe tartoznak, ezeken keresztül tudja a kormány a választásokon szerzett felhatalmazásnak megfelelően alakítani az ország sorsát.<sup>449</sup> A minősített többség valamennyi formája ellentétes a parlamentarizmus logikájával, ezért nehezen illeszthető be annak alkotmányos és politikai rendszerébe, látható azonban, hogy az okozott visszasságoknak különböző fokozatai léteznek az egyes tárgykörcsoportok esetében. Az alapvető jogok kapcsán nézetem szerint más irányban kell keresnünk a jogvédelem érdemi biztosítékait, a minősített többség esetleges garanciális funkciójáért fizetett ár nincs összhangban a remélhető előnyökkel.

---

<sup>448</sup> BALOGH Elemér et al. [2012]: *Változások a magyar alkotmányjogban. Tanulmányok az Alaptörvényről* (Nemzeti Közszerzői Kiadó: Budapest) 53-79.

<sup>449</sup> JAKAB 2014, 96-102.

Hozzá kell tennünk, hogy ennek az egyensúlynak a megítélése térben és időben változhat, mint arra látunk is hamarosan példát.

A minősített törvény különböző modelljeinek hatása is eltér az alapjogvédelem vonatkozásában. A Magyarországon alkalmazott kétharmados megoldás a biztosítéki szerepet kívánja erősíteni a minősített többség szigorúbb formájával, ezzel azonban kidomborítja a korlátozó funkciót is. Ehhez képest az abszolút többség kevésbé érinti a parlamentarizmus alapvető logikáját, ilyenkor nincs akkora különbség az egyszerű törvényalkotási eljáráshoz képest. Az eltérések mértékéből adódóan az abszolút többség előírása valamivel könnyebben összeegyeztethető az alapjogi logikával, mint a kétharmados minősített többség megkövetelése, azonban továbbra is fennáll az az állítás, hogy a jogvédelem igazi garanciáit máshol kell keresnünk.

A kötelező előzetes alkotmányossági normakontroll a minősített törvény lehetséges építő elemei közül talán a leghatékonyabb jogvédelmi eszköz. Az alkotmánybíróság általában előre rögzített tesztek alapján foglalkozik az alapjogok esetleges korlátozásával,<sup>450</sup> így ilyen felvetés esetén az alapjogokat túlzottan korlátozó törvény hatályba lépése előtt kiszűrhető a jogrendszerből, kétséges azonban, hogy valóban ennyire hatékonyan tud-e működni a kötelező előzetes alkotmányossági felülvizsgálat. Ismét az indítványozási jogosultság lesz a döntő szempont, e nélkül nehezen fogja azonosítani az alkotmánybíróság, hogy mely pontokon lehet alapjog sértő egy elfogadott törvény szövege.

## **8.5. A minősített törvények jogvédelmi funkciója az egyes nemzeti jogrendszerekben**

A minősített törvények szerepe alapjogvédelmi eszközként különbözik az egyes nemzeti jogrendszerekben. Az eredeti francia modellben az alapvető jogok nem kaptak szerepet, *de Gaulle* és környezete nem tartották fontosnak az alapjogi megközelítést. Az 1958-as francia alkotmány egyáltalán nem tartalmazott alapjogi katalógust, csupán preambulumban utalt néhány jogok védelmét biztosító

---

<sup>450</sup> POZSÁR-SZENTMIKLÓSY Zoltán [2013]: „Az alapjogi tesztek rendeltetése” *Alkotmánybírósági Szemle* 2013/2. 85-92.

dokumentumra. A francia alkotmány pragmatikus szemlélete miatt az V. Köztársaság eredeti rendszerében az intézményi kérdések szerepe volt a meghatározó, az állampolgárok jogainak védelme *expressis verbis* védelme nem merült fel. Ebből következően az organikus törvények eredeti terrénuma sem terjedt ki az alapjogokra, kizárólag az államszervezet fő kérdései tartoztak ide.<sup>451</sup> Az organikus törvények a közvetlen alapjogvédelem terén ma sincsenek jelen, a jogvédelem közvetett eszközeinek egy része azonban e körbe került. Így a francia ombudsmanra, vagy az alkotmánytanácsra vonatkozó szabályok organikus törvényekben kapnak helyet. A másik fontos irányváltás, hogy az Alkotmánytanács 1971-től kezdve több határozatában kidolgozta a már említett alkotmányossági blokk rendszerét. E koncepció elsődlegesen arra irányult, hogy helyettesítse az alkotmányi szövegből kimaradt alapjogi katalógust, megteremtve a hatékony jogvédelem garanciarendszerét. Az Alkotmánytanács többször is kimondta, hogy az organikus törvények nem részei az alkotmányossági blokknak, így közvetlenül az alkotmány fogalom kiterjesztése nem érintette a francia minősített törvényeket. Felülvizsgálati tevékenysége során az Alkotmánytanács azonban a kiterjesztett alkotmányi szabályrendszerrel veti össze az organikus törvényeket, tehát az organikus törvényeknek meg kell felelniük az alapjog korlátozásra vonatkozó szabályoknak. Az utólagos felülvizsgálat részletes lehetőségének 2008-as megnyitásával ez az állítás hatványozottan igaz. A francia helyzet tehát még ma is sajátos: nem az organikus törvények szolgálnak jogvédelmi eszközként, hanem annak feltételeit kellett megteremteni, hogy az organikus- és egyszerű törvények alkotmányossági felülvizsgálata során az alapjogi szempontokat figyelembe lehessen venni.<sup>452</sup>

A spanyol fejlődés a minősített törvények és az alapvető jogok kapcsolatát tekintve más irányú. A spanyol és a magyar minősített törvények közös vonása, hogy egy diktatúrából történő kibontakozás eredményeként kerültek a jogrendszerbe. Míg Franciaországban a cél éppen a parlamentarizmus racionalizálása, a stabilitás megteremtése volt, Spanyolországban és Magyarországon a demokratikus

---

<sup>451</sup> TROPER 2008, 1-34.

<sup>452</sup> ARDANT 2014, 344-345.

intézményrendszer meghonosítása került előtérbe.<sup>453</sup> Ennek az eredménye, hogy Spanyolországban és Magyarországon kezdettől fogva meghatározó paradigmaként jelent meg a minősített többség jogvédelmi szerepét hangoztató nézet. Spanyolországban az Alkotmány 81. cikk (1) bekezdése rögzíti, hogy a minősített törvény terrénumának három fő iránya van: az intézményi, az alapjogi és az egyikbe sem sorolható tárgykörök. Ez elméletileg azt jelentené, hogy a spanyol megközelítés közel állt a magyar alkotmányerejű törvények szemléletéhez, vagyis, hogy valamennyi alapjogokat érintő szabályozást minősített törvényekbe kell foglalni. A spanyol gyakorlat, a magyarhoz hasonlóan érzékelte, hogy ez a helyzet hosszú távon fenntarthatatlan, az alapjogi minősített többség érvényesülési körét szűkíteni kell. Magyarországgal ellentétben erre a lépésre azonban nem a politikai pártok kompromisszumának eredményeként létrejött alkotmánymódosítással, hanem az alkotmánybírósági gyakorlat alakításával került sor.<sup>454</sup> A spanyol Alkotmánybíróság leszögezte, hogy csak azok az alapvető jogok tartoznak az Alkotmány 81. cikk (1) bekezdése hatálya alá, melyeket a spanyol Alkotmány 15-29. cikke szabályoz. Ezzel a döntéssel vált véglegessé a minősített többség szerepe a spanyol jogvédelmi rendszerben, meg kell azonban jegyezni, hogy a spanyol alkotmány az abszolút többséget tekinti minősített szavazataránynak, így ennek hatása nem olyan mértékű, mint kétharmados konszenzus kényszer esetében.

Magyarország ismét kivételes helyzetben van, mivel itt a minősített többség jogvédelmi szerepének többféle megközelítését tapasztalhattuk az elmúlt csaknem három évtizedben. Kezdetben a spanyolhoz közel álló értelmezés volt a meghatározó, az 1990-es évek fejleményei is ezt a logikát követték, két évtizeddel később az Alaptörvény azonban a jogvédelmi szemléletet háttérbe szorítva a francia logika irányába tolódott el a magyar rendszer, noha valószínűleg nem beszélhetünk tudatos mintakövető magatartásról.<sup>455</sup> Kezdetben a diktatórikus tapasztalatokból kiindulva minden alapjogot érintő szabályozás a minősített többség körébe került, ez azonban ellehetetlenítette már rövidtávon is az ország kormányzását. Ezt felismerve döntöttek úgy a politikai pártok, hogy a minősített alapvető jogok körét egy taxatív felsorolt listára kell szűkíteni, hogy

---

<sup>453</sup> SZENTGÁLI-TÓTH Boldizsár [2014]: „A minősített többséggel elfogadott törvények múltja, jelene és jövője a magyar jogrendszerben” in SOLTÉSZ István (szerk.): *Parliaments Practicum 2011-2012*. (Parlamenti Módszertani Iroda: Budapest) 71-101.

<sup>454</sup> SJCC 76/1983, of 5 August, LC 2; 160/1987, of 27 October LC 2.

<sup>455</sup> JAKAB 2009, 38.



az ne kösse meg túlságosan a kormányzat kezét.<sup>456</sup> Az Alaptörvény megszövegezői úgy ítélték meg, hogy a minősített többség nem megfelelő jogvédelmi eszköz, ezért az alapvető jogok gyakorlatilag kikerültek a minősített tárgykörök közül.<sup>457</sup> Megalapozottnak tekinthető-e ez a döntés, nem jár-e az a jogállami értékek sérelmével? Erre a kérdésre keresem a választ a következőkben, jó példát adva ezzel a minősített többség jogvédelmi funkciójának időbeli dimenziójára (a paradigmák közti hangsúlyok változásaira) is.

A demokratikus átmenet időszakában ésszerű döntésnek tűnhetett az alapjogi kétharmad széleskörű meghatározása, hiszen a korszakot jellemző bizonytalan légkörben minden, az aktuális kormányzat kezét megkötő mechanizmus értékesnek látszott.<sup>458</sup> A korszakban frissen éltek még a köztudatban a diktatúra jogtipró hatalom gyakorlási módszerei, a jogvédelmi intézményrendszer pedig legfeljebb papíron létezett. Az 1980-as években az Országgyűlés bizottságaként működött az ún. Alkotmányjogi Tanács, ennek szerepe azonban formális maradt. A rendszerváltás korában Magyarországon nem létezett Alkotmánybíróság, ismeretlen volt az ombudsmani típusú jogvédelem, a civil szféra működését az államszocializmus pedig ellehetetlenítette. A belső garanciák hiányát tovább súlyosbította az a tény, hogy az alapjogok határokon kívülről érkező védelmének sem volt olyan realitása, mint napjainkban. Magyarország az ENSZ tagállamaként részese volt néhány emberi jogi egyezménynek (a népiirtás tilalmáról szóló Egyezmény, a Polgári- és Politikai Jogok Nemzetközi Egyességek-mánya, a Gazdasági- Kulturális és Szociális Jogok Nemzetközi Egyességek-mánya), a jogvédelmi nemzetközi együttműködésben azonban a szocialista tábor tagjaként csak korlátozottan vett részt. Az európai szintű regionális jogvédelmi mechanizmusok egy része ekkorra már kialakult, azonban Magyarország nem kapcsolódott be sem az Európai Gazdasági Közösség, sem az Európa Tanács munkájába, ebből következően nem létezett az alapvető jogok nemzetközi bíróságok, vagy szervezetek általi védelme sem.<sup>459</sup>

---

<sup>456</sup> *Kutrucz Katalin* szóbeli közlése a vele készített interjú során (2017. 02. 08.).

<sup>457</sup> SCHMIDT Péter [2013]: „A sarkalatos törvények dilemmája”

*szalaykor.blog.hu/2013/05/15/dr\_schmidt\_peter\_a\_sarkalatos\_torvenyek\_dilemmaja*

<sup>458</sup> SZENTGÁLI-TÓTH 2018.

<sup>459</sup> Mind erről részletesen lásd: KILÉNYI 1989.

A jogvédelmi biztosítékok hiányára tekintettel érthető, hogy az akkori döntéshozók minden lehetséges garanciális elemet fel kívántak használni az alapjogi megközelítés meghonosítása érdekében. Annak ellenére, hogy a minősített többség nem tekinthető klasszikus jogvédelmi eszköznek, valóban alkalmasnak tűnhetett a jogvédelmi szint intézményes védelmének erősítésére, ezért is vált a korszak meghatározó paradigmájává a kétharmad jogvédelmi szerepe, mind annak közvetlen, mind közvetett formájában.<sup>460</sup>

Két évtizeddel később, az Alaptörvény kodifikációja idején már egészen más vonatkozásban merült fel az alapjogi kétharmad kérdésköre. A minősített többség két évtizede rámutatott a rendszer hiányosságaira és hátrányaira: kiderült, hogy a minősített többség komolyan torzítja a parlamentarizmus logikáját. Az új megközelítésre hatott az a gondolkodásbeli irányváltás is, mely az alapjogi megközelítés mellett más alkotmányos céloknak és értékeknek szélesebb teret engedett a jogalkotásban és a társadalmi viszonyokban. Ez az új felfogás racionális folyamatokra is támaszkodott: az Alaptörvény kodifikációja idején a jogsérelem kockázata kisebb, a lehetséges jogvédelmi eszközök tárháza pedig szélesebb volt, mint húsz esztendővel korábban. Az Alkotmánybíróság nem csak hogy megkezdte működését, hanem kiterjedt jogvédelmi gyakorlatot is kialakított, sokszor aktivista módon beavatkozva alapjogi sérelmek feltételezése esetén.<sup>461</sup> Létrejött a több szintű ombudsmani rendszer, mely biztosította a közigazgatás tevékenységének folyamatos jogvédelmi monitorozását. Megszilárdult a civil szféra, így a társadalom közvetlenül is képessé vált jogai védelmére. Magyarország belépett az Európa Tanácsba, majd az EU-ba, olyan jogi dokumentumok kötelező hatályát ismerte el, mint az Emberi Jogok és Alapvető Szabadságok Védelméről Szóló Európai Egyezmény,<sup>462</sup> vagy az Európai Unió Alapjogi Chartája. Ez alapján azt mondhatjuk, hogy 2011-ben már létezett egy olyan jól strukturált jogvédelmi rendszer, melyben már nem látszott indokoltnak a minősített többség jogvédelmi szerepét fenntartani.

---

<sup>460</sup> KILÉNYI 1994, 206.

<sup>461</sup> SÓLYOM László [2001]: *Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon* (Osiris: Budapest) 277.

<sup>462</sup> Az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény és az ahhoz tartozó nyolc kiegészítő jegyzőkönyv kihirdetéséről szóló 1993. évi XXXI. törvény.

A tényleges változás ennél bonyolultabb, hiszen az Alaptörvény hatályba lépésével több, a jogvédelmi sztenderdet érintő változásra is sor került. Az egyik legfontosabb lépés az *actio popularis* megszüntetése volt, amivel az állampolgárok elestek az absztrakt normakontroll közvetlen kezdeményezésének lehetőségétől. Ez önmagában nem lenne kifogásolható, hiszen kevés országra jellemző az indítványozási jogosultság ilyen mértékű kiterjesztése. Az Alkotmánybírósághoz azonban jelenleg csak egy rendkívül szűk kör fordulhat, így összességében nehezebb becsatornázni a rendszer szintű anomáliákat az Alkotmánybíróság elé, a testület munkája az absztrakt irányból az egyedi ügyek felé tolódott el.

Ennél komolyabb probléma az Alkotmánybíróság teljes felülvizsgálati jogosultságának korlátozása: a testület belátható időn belül nem jogosult a költségvetési-, adó- és vámtörvények alkotmányossági felülvizsgálatára, csak bizonyos alapjogok sérelmével összefüggésben. Az ilyen megkötés igen ritka az alkotmányokban és legalábbis vitatható alapon tesz különbséget alapjogok, valamint törvényhozási tárgyak között. Előfordulhat, hogy e rendelkezés miatt bizonyos jogsérelmek érdemi hazai felülvizsgálatára egyáltalán nem lenne lehetőség.

Átalakult az ombudsmani rendszer is: a korábbi tagolt modell helyett most egyetlen biztos áll a rendszer élén. Ennek az átszervezésnek előnye lehet, hogy az egyszemélyi ombudsman jobban össze tudja hangolni a különböző területek munkáját, egységes koncepció mentén léphet fel az alapjogokat érintő visszasságok esetén. Ugyanez azonban e megközelítés kockázata is: amennyiben az egyetlen ombudsman bizonyos területeket, vagy hatásköröket kevésbé tart fontosnak, ezek elsikkadhatnak. Különösen igaz ez az utólagos normakontroll kezdeményezési jogosultságra, mely az állampolgári felvetések kiaknázásának fő eszköze a mostani rendszerben.<sup>463</sup>

Az Alaptörvény kodifikációja kapcsán az alapjogi kétharmad elhagyását tehát a jogvédelmi sztenderd komplex újraértelmezésének kontextusába kell helyoznünk. Összességében a jogvédelmi szint mozdulásáról, talán bizonyos fokú csökkenéséről beszélhetünk, azonban ehhez figyelembe kell venni, hogy a rendszerváltást követően kialakult jogvédelmi szint messze a nemzetközi elvárások felett állt. Tekintettel a

---

<sup>463</sup> LÁPOSSY 2013, 45.

minősített többség parlamentarizmust torzító hatásaira is a minősített többség jogvédelmi szerepének mellőzése szakmailag indokolható, és jogvédelmi szempontból is alátámasztható lépésnek tűnik. Más kérdés, hogy ez nem ad magyarázatot arra, miért kerültek az alapjogok helyére közpolitikai tárgykörök a sarkalatos törvények listájába.

Még egyszer hangsúlyozni kell, hogy a paradigmaváltás csak a minősített többség közvetlen alapjogvédő szerepét érinti, nem jelenti azt, hogy a kétharmad többé semmiféle kapcsolatban nem állna a jogvédelmi rendszerrel. Az alapjogokhoz közvetlenül kapcsolódó intézményi tárgykörök közül továbbra is sarkalatos a sajtószabadság,<sup>464</sup> a pártok működése és gazdálkodása,<sup>465</sup> valamint a vallási közösségek és a bevett egyházak státuszára vonatkozó<sup>466</sup> szabályozás. Ezen felül az Alkotmánybíróságról, vagy az alapvető jogok biztosáról szóló törvény továbbra is minősített tárgykör, így a jelenlegi magyar megközelítés e tekintetben a francia rendszerhez áll közel.

A minősített többség jogvédelmi szerepét tekintve azt tapasztaljuk, hogy e téren igen nehéz objektív szakmai indokokkal alátámasztani a széles körű konszenzus előírását. Az alapjogi logikába nehezen illeszthető a parlamenti munka visszafogása, sokkal inkább a jogszabályok felülvizsgálatára, a jogalkalmazói gyakorlat folyamatos és hatékony monitorozására van szükség.

A minősített többség alapjogi szerepét mindig a politikai átmenetek hozzák felszínre: a bizonytalan helyzetben a széles körű egyetértés garanciális elemnek tűnhet, mely azonban a jogrendszerben maradvá biztositék helyett fokozatosan tehertétellé válik. A minősített többségnek annyiban lehet helye a jogvédelmi rendszerben, hogy annak szerkezeti kereteit minősített törvényekbe lehet foglalni. Így szakmailag indokolható, minősített többséggel elfogadott törvény rendelkezzen az Alkotmánybíróság szervezetéről és működéséről, hiszen e testület mibenléte az államszervezet alapvető kérdése. Hasonlóan vélekedhetünk az ombudsmanra vonatkozó törvényi szabályozásról is. Az alapjogok védelme nézetem szerint azonban csak ebben a leszűkített minősített törvényi térenumban és csak közvetett vonatkozásában merülhet

---

<sup>464</sup> Alaptörvény IX. cikk (6) bekezdés.

<sup>465</sup> Alaptörvény VIII. cikk (4) bekezdés.

<sup>466</sup> Alaptörvény VII. cikk (5) bekezdés.

fel. Támogatható és támogatandó törekvés a jelenlegiek mellett további jogvédelmi biztosítékok kutatása, azonban úgy tűnik, ennek nem a minősített többségű jogalkotás a megfelelő iránya.

A jogvédelmi aspektus kibontását követően a következőkben utolsó paradigmaként a hatalommegosztás kérdéseivel foglalkozom.



# 9.

## A minősített törvények, mint a hatalommegosztást befolyásoló tényezők

### 9.1. A hatalommegosztás elméleti gyökerei

A hatalommegosztás elméleti és gyakorlati koncepciója a modern állam- és alkotmányosság felfogás egyik központi eleme, e gondolkör nélkül az elmúlt két-három évszázad államelméletének és politikai struktúrájának fejlődése nem értelmezhető.

A felvilágosodást megelőzően az államhatalom egységessége és Istentől eredeztetett jellege volt az általános nézet,<sup>467</sup> bár a hatalommegosztás előfutárainak tekinthető gondolatok már jóval korábban megjelentek (például Platón államfilozófiájában a társadalom felosztása filozófusokra, katonákra és dolgozókra<sup>468</sup>). Az ókori demokratikus városállamokban, a Római Köztársaságban, később pedig a klasszikus feudalizmusból kibontakozó rendi monarchiákban már nem tartották korlátlanul a végrehajtó hatalmat, bár a fékek és ellensúlyok rendszere a maguk teljességében nem létezett.<sup>469</sup> A középkor végén és a koraújkorban a rendi intézmények gyakran felleptek az uralkodóval szemben, egyes országokban (Anglia, Magyarország) még a törvényes ellenállás jogával is rendelkeztek.<sup>470</sup> Az adók és az újoncok

---

<sup>467</sup> KILÉNYI Géza [1994a]: „A parlament és a kormány viszonya a hatalommegosztás rendszerében” *Magyar Közigazgatás* 1994/5. 268-278.

<sup>468</sup> PLATÓN 1994.

<sup>469</sup> MONTESQUIEU Charles de Secondat [1964]: *The Persian Letters* ford.: HEALY George Robert (Bobbs-Merrill: Indianapolis) 177-178.

<sup>470</sup> MOLNÁR Miklós [2001]: *A Concise History of Hungary* (Cambridge University Press: Cambridge) 32-33.

megszavazása a rendek kizárólagos joga lett, ez pedig gyakran alkalmas eszköznek bizonyult az uralkodó akaratának megghiúsítására, vagy legalább módosítására.<sup>471</sup>

A rendiség rendszere mögött meghúzódó gondolat, az uralkodói hatalom társadalmi korlátozása a XVIII. században a felvilágosodás kapcsán gyűrűzött tovább az állami főhatalom struktúrája tekintetében. Ekkorra a transzcendens eredetű egységes főhatalom elmélete túlhaladottá vált, a gondolkodók racionális szempontok alapján törekedtek új, a kormányzottak érdekeit leginkább szolgáló politikai berendezkedés kimunkálására. Ez az igény hívta életre Franciaországban először Montesquieu-nél,<sup>472</sup> majd Észak-Amerikában az államhatalom több pólusú értelmezését, melyben az egyes hatalmi tényezők kölcsönösen ellenőrzik, korlátozzák egymást, így egyetlen alkotmányos szereplő sem kerülhet egyoldalú hatalmi helyzetbe.<sup>473</sup> A hatalommegosztás eszmerendszere szinte kezdettől fogva ketté vált: a hatalommegosztást, illetve a fékek és ellensúlyok rendszerét előtérbe helyező nézetekre. Az utóbbi évtizedek eredményeként a mai hatalommegosztási elméletek összetettebbek a hagyományos struktúránál, túllépnek a három hatalmi ágra épülő felfogáson, újabb távlatokat nyitnak<sup>474</sup> (napjainkban például az alkotmánybíróság, a média, vagy a civil társadalom irányába).

A hatalommegosztás eredeti megközelítését Montesquieu dolgozta ki Franciaországban, majd az Amerikai Egyesült Államok alapító atyái részletezték tovább és ültették át először a gyakorlatba.<sup>475</sup> A hatalommegosztás kezdeti értelmezése szerint a közhatalom három nagy hatalmi ágra választható szét: a törvényhozó, a végrehajtó és az igazságszolgáltató hatalmi ágakra. A törvényhozó alkotja meg azokat a jogszabályokat, melyek a társadalmi viszonyok kereteit rögzítik. A végrehajtó feladata, hogy a törvényhozó által elfogadott normákat a gyakorlatban érvényesítse, ez a hatalmi ág intézi tehát a napi szintű ügyeket és közvetlenül gyakorolja a közhatalmat az állampolgárok felett. A végrehajtó hatalom jogosultságai azonban nem lehetnek korlátlanok, hiszen ez oda vezetne, hogy valójában a végrehajtó hatalom nem a törvényhozáshoz, hanem saját céljaihoz lenne csak kötve. Ezért van szükség a végrehajtó hatalom bírói kontrolljára, az

---

<sup>471</sup> HAJDÚ Lajos [n.i.]: „A rendi monarchia” [www.rubicon.hu/magyar/oldalak/a\\_rendi\\_monarchia/](http://www.rubicon.hu/magyar/oldalak/a_rendi_monarchia/)

<sup>472</sup> MONTESQUIEU Charles de Secondat [2000]: *A törvények szelleméről* (Osiris-Attraktor: Budapest)

<sup>473</sup> THE *Federalist Papers*. No. 51.

<sup>474</sup> BIBŐ István [1986]: *Válogatott tanulmányok. II. kötet.* (Magvető: Budapest) 393-394.

<sup>475</sup> LASKI Harold [1919]: *Authority in Modern State* (Yale University Press: New Haven) 74.



igazságszolgáltatásra, mely eldönti a törvények alkalmazása során felmerült jogvitákat, a törvényhozó által megalkotott szabályokat érvényesítve ellenőrzést gyakorol a végrehajtó hatalom felett. A hatalommegosztás lényegi tétele tehát az, hogy az alkotmányban meg kell osztani a közhatalom gyakorlását, nem lehet még az uralkodónak sem önkényes döntési lehetőséget biztosítani.<sup>476</sup> A hatalomgyakorlás kereteit az alkotmányban kell rögzíteni, a hatalom gyakorlása pedig csak a jogszabályok betartatására, illetve az alkotmányos keretek közötti megváltoztatására irányulhat. Az egyes hatalmi ágak nem feltétlenül függetlenek egymástól, de elkülönülnek és egymás viszonyait csak szabályozott módon és mértékben képesek befolyásolni. E gondolkörből ered, hogy mindegyik hatalmi ág tevékenysége érinti a többiek hatásköreit, ugyanakkor a többi hatalmi tényező döntései is érintik más hatalmi ágak terrénját. Ez a kölcsönös egymásra utaltság az együttműködés biztosítója lehet, kizárva ezzel az egy kézben történő túlzott hatalom koncentrációt.<sup>477</sup>

Fentieknek megfelelően a hatalommegosztásnak hagyományosan két fő értelmezése különíthető el. Az egyik értelmezés szerint a hatalmi ágak szétválasztása az elsődleges kérdés, e koncepció alapján az államhatalom rendszere három fő hatalmi tényező: a törvényhozó, a végrehajtó és az igazságszolgáltató hatalmi ágra bontható szét. E három hatalmi ág egymástól szervezetileg és személyi tekintetben független, egymás tevékenységére nincs ráhatásuk. A hatalommegosztás garanciarendszerének fő célja, hogy ezt az éles elhatárolást biztosítsa és alátámassza. Ismételten meg kell jegyezni, hogy a törvényhozás, a végrehajtás és az igazságszolgáltatás rendszere egy ma már túlhaladottnak tekinthető, a tudományos párbeszédben mégis gyakran idézett megközelítést tükröz, ezen elmélet jelenlegi képviselői általában több hatalmi központtal számolnak (külön hatalmi ágnak tekintik például az államfőt, az alkotmánybíróságot, vagy a médiát). E felfogás gyengesége abban áll, hogy nem veszi figyelembe a hatalmi ágak szükségszerű egymásra hatásának jelenségeit és az államszervezetet több, egymás mellett létező, de szinte teljes mértékben elkülönült hatalmi tényező tevékenységeként

---

<sup>476</sup> VILE Maurice John Crawley [1967]: *Constitutionalism and the Separation of Powers* (Oxford University Press: Oxford) 15.

<sup>477</sup> BENVINDO Juliano Zaiden [2010]: *On the Limits of Constitutional Adjudication Deconstructing Balancing and Judicial Activism* (Springer: Berlin).

írja le.<sup>478</sup> Továbbá ez az értelmezés nem tud mit kezdeni az esetleges személyi összefonódásokkal sem, amikor ugyanazon személy több hatalmi ágban is érdekelt (például az országgyűlési képviselők kormánytagok is egyben). Álláspontom szerint közelebb áll a valósághoz a fékek és ellensúlyok rendszerének gondolata. E teória értelmében a hatalmi ágak nem teljesen függetlenek egymástól, hiszen alkotmányos feladataik ellátása során szükségszerűen érintik egymás terrénumát. A fő kérdés az, hogy egyik hatalmi ág sem kerülhet egyoldalúan túlsúlyba a többiek rovására, az alkotmányos rendszert úgy kell kialakítani, hogy a hatalmi ágak kölcsönös függőségben, egymásra utaltságban működjenek. Az egyes hatalmi tényezők szerepet játszanak a többi fél személyi állományának kialakításában, döntéseik jóváhagyásában, a jogszabályi környezet kialakításában, esetleg az egyes hatalmi ágak szervezetének formálásában is. A hatalommegosztás lényegi elemei azok az alkotmányos szabályok, melyek a hatalmi ágak közti egyensúly fenntartását erősítik.<sup>479</sup> E megközelítés tehát a hatalmi ágak közti kapcsolat hiánya helyett e viszonyrendszer kiegyensúlyozott jellegét húzza alá. Az állam tényleges működését valójában az egyes alkotmányos szervek mozgástere szemlélteti, e viszonyrendszer pedig a jelenleg uralkodó nézet szerint a kölcsönösségen alapul. Itt nem feltétlenül beszélünk a hatalmi ágak taxatív felsorolásáról, a koncepció az egész államszervezeten átható elven, a hatalmi tényezők közti egyensúlyon alapul.<sup>480</sup>

Magyarországon a hatalommegosztás gondolata a felvilágosodáshoz, később pedig a reformkorhoz kapcsolódott, a liberális ellenzék bár nem használta még ezt a fogalmat, lényegében ezen elmélet gyakorlatba történő átültetésére törekedett.<sup>481</sup> A mintát ekkoriban a francia forradalom szolgáltatta, a hazai reformerek „vigyázó szemüket Párizsra vetették.”<sup>482</sup> A kiegyezést követően a hatalommegosztó tendenciák ismét előtérbe kerültek, megjelent az igazságszolgáltatás függetlenségének alapelve és kialakult a törvényhozás és a végrehajtás maihoz közelálló kapcsolatrendszere is. Az uralkodó rendkívül erős jogosítványai mégis az államfő irányába tolták el az akkori hatalommegosztási modellt. A hatalommegosztás jelen volt a két világháború közti

---

<sup>478</sup> SÁRI János [2000]: *A hatalommegosztás* (Osiris: Budapest) 25-26.

<sup>479</sup> CSERVÁK Csaba [n.i.]: „A hatalommegosztás elmélete és gyakorlati megvalósítása” [jesz.ajk.elte.hu/cservak9.html](http://jesz.ajk.elte.hu/cservak9.html)

<sup>480</sup> KUKORELLI 1995, 71.

<sup>481</sup> CONCHA Győző [1894]: *Politika. I. kötet.* (n.i.: Budapest) 272.

<sup>482</sup> ECKHARDT Sándor [1929]: *A francia forradalom eszméi Magyarországon* (n.i.: Budapest).

szakmai párbeszédben is, a gyakorlatban azonban a parlamentarizmus válsága és a rendkívüli állapot gyakori kihirdetése e szemlélet háttérbe szorulását eredményezte. A hatalmi ágak elválasztásán alapuló felfogás szükségszerűen eltűnt a totalitárius diktatúrák közgondolkodásából: e berendezkedések magja a korlátlan és egy kézben összpontosuló államhatalom volt. Az államhatalmi ágak szervei nem csupán egymástól, hanem az állampárt belső struktúrájától sem voltak függetlenek, sőt, ténylegesen ez utóbbi határozta meg a döntéshozatalt.

A rendszerváltás hozta ismét felszínre a hatalmi ágak létének és szigorú elhatárolásának gondolatát, egyszersmind a fékek és ellensúlyok rendszerének ismételt bevezetését. Az 1989-től kezdve kialakuló alkotmányos rend egyik pillére lett ez a koncepció, bár konkrétan az Alkotmány egészen 2011-ig nem nevesítette. Az Alaptörvény már *expressis verbis* kimondja, hogy a magyar állam alkotmányos rendszere a hatalmi ágak elválasztásán alapul.<sup>483</sup>

## 9.2. A kétharmados és az abszolút többségi modell elhatárolása

Csak úgy, mint egyéb tekintetben, a hatalommegosztás viszonylatában is meg kell különböztetnünk a kétharmados és az abszolút többségi modellt. A kétharmados többség megkövetelése jelentősen módosítja a hatalmi tényezők egymáshoz fűződő kapcsolatát, legalább három tekintetben.

Egyrésről a kétharmados és az egyszerű többség szembeállítása az Alkotmánybíróság számára újabb lehetőséget teremt az alkotmányossági normakontroll gyakorlására: a minősített többségi követelmény figyelmen kívül hagyásával elfogadott törvényeket az alkotmánybíróság megsemmisítheti.<sup>484</sup> A hatalommegosztás e dimenziója különösen hangsúlyos akkor, ha a minősített törvényekhez kötelező előzetes normakontroll kapcsolódik. Hozzá kell tennünk azonban, hogy még egy ilyen rendszer sem lehet képes kiszűrni a minősített többségi követelmény mellőzését, hiszen a parlamentben egyszerű többséggel elfogadott törvényeket nem kellene előzetes

---

<sup>483</sup> Alaptörvény C) cikk (1) bekezdés.

<sup>484</sup> 4/1993. (II. 12.) AB határozat, ABH 1993, 48.

normakontrollra bocsátani, amennyiben a kötelező felülvizsgálat csak a minősítettként megalkotott törvényekre vonatkozna.

A kétharmados többségű törvényalkotás mérsékli a kormány és a parlament parlamentáris rendszerekre jellemző összefonódását is: a kormánytöbbség támogatása nem feltétlenül elegendő egy törvényjavaslat elfogadásához, ezért a parlament a végrehajtó hatalomtól élesen elkülönül, a törvényhozás akár gátat is vethet a végrehajtó hatalom akaratának. Ez a lehetőség persze egyszerű többség esetében is fennáll, ilyenkor erre azonban ritkán kerül sor a kormánytöbbség parlamenti túlsúlya miatt.<sup>485</sup>

Kétharmados parlamenti kormány többség esetén a kormányoldal egyoldalúan érvényesítheti szándékait, sőt a jövőbeli kormányokat is megakadályozhatja az elfogadott törvények megváltoztatásában. Ezt a jelenséget tekintjük a hatalommegosztás temporális aspektusának: a későbbi kormányok mozgástere számottevően szűkebb lehet az aktuális hatalom döntéseiből következően.<sup>486</sup>

A fentebb tárgyalt jelenségek kevésbé érvényesülnek abszolút többségi modell esetében. Az enyhébb minősített többségi követelmény általában egybeeshet a kormánytöbbséggel, így nem jelent érdemi változást a kormány és a parlament, következésképpen a kormány és a parlamenti ellenzék viszonyrendszerében.<sup>487</sup> A hatalmon lévő kormányzatnak nincs olyan széleskörű lehetősége a későbbi kormányok befolyásolására, mivel a minősített törvényeket csak ellenzéki együttműködéssel változtathatja meg. Az alkotmánybíróság helyzete is kevésbé módosul az abszolút többségi megoldás esetében, mégis, a kétféle többség jelenléte az alkotmányossági felülvizsgálat lehetőségének kibővítését eredményezi.

---

<sup>485</sup> KILÉNYI 1994a.

<sup>486</sup> MÖLLERS Christoph [2013]: *The Three Branches: A Comparative Model of Separation of Powers* (Oxford University Press: Oxford) 80.

<sup>487</sup> KILÉNYI 1994a.

### 9.3. A minősített törvények szerepe a kormány és az országgyűlés kapcsolatának alakításában

A következőkben egyenként vizsgálom a minősített törvények hatalommegosztásra gyakorolt hatásának három fő irányát. Elsőként a kormány és a parlament kapcsolatával foglalkozom. A parlament egyik fontos funkciója a végrehajtó hatalom folyamatos ellenőrzése, ennek számos eszköze ismert: a kérdés, az interpelláció, a parlamenti beszámoló, valamint a parlament számára készített jelentések.<sup>488</sup> Ezek az eszközök azonban nem sokat érnek akkor, ha kormánypárti képviselők élnek velük, akiknek nem céljuk a kormány tevékenységének bírálata. Ezért a parlament ellenőrzési jogainak tényleges címzettje az ellenzék, akik valóban a kormány hibáira, a munkája során tapasztalható visszásságokra fókuszálhatnak. A minősített többség mindig felértékeli az ellenzék szerepét a parlamenten belül, ezzel módosítja a kormány és a parlament, ténylegesen a kormány és a parlamenti ellenzék viszonyát.

Az ellenzéki szerep előtérbe kerülésével a parlamentarizmus felerősödik, a kormánynak a jogalkotásban és a parlamenti ellenőrzés kapcsán komolyabban kell számolnia az országgyűlési folyamatokkal. Minősített többség híján az ellenzék képes a kormányzati munka befolyásolására, a parlamentben élhet az obstrukció eszközével, hátráltathatja, akár a hatékony parlamenti munkát is ellehetetlenítheti. Az ellenőrzési eszközök igénybevételével a kormány rendszeresen szembesíthető politikája hibásnak tartott elemeivel, a parlamenti nyilvánosság eszközével pedig a vélt, vagy feltételezett visszásságok a szélesebb értelemben vett politikai közösség elé tárhatóak. A parlamentarizmus hagyományos rendszerében a parlament inkább csak korrigálja a végrehajtó hatalom tevékenységét, a rendszer azonban nem működhet a kormányzat és a törvényhozás közti erőteljes együttműködés hiányában. Franciaországban (igaz nem parlamentáris, hanem félprezidenciális rendszerben) a cohabitation esete jól példázza, milyen bonyodalmakhoz vezethet, ha a törvényhozás többsége nem áll az aktuális kormányzat mögött. Ilyenkor a kormány energiáit nem elsősorban elképzeléseinek megvalósítása, hanem a törvényhozással folytatott politikai és alkotmányos küzdelem foglalja le. Az érem másik oldala viszont az, hogy amennyiben a törvényhozás nem

---

<sup>488</sup> KÜPPER Herbert – TÉREY Vilmos [2009]: „A Kormány és tagjai országgyűlési felelőssége” 1376-1387. in JAKAB András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja* (Századvég: Budapest).

támogatja szinte fenntartások nélkül a kormány politikáját, a nyilvánosság előtt zajló parlamenti viták (és a színpalak mögött sorra kerülő pártok közötti egyeztetések) során a kormány előterjesztések számottevően átalakulhatnak. Ez a sajátosság azért is figyelemreméltó, mert a minősített többség az érdemi vitákat a parlament pártokhoz kapcsolódó fórumairól, a frakciók üléseiről a pártközi egyeztetésekre tolja át. Ez viszont könnyen eredményezhet a pillanatnyi érdekeken alapuló kompromisszumokat, melyek gyakran a szakmai szempontok mellőzéséhez vezethetnek.<sup>489</sup>

A hatalommegosztás tradicionális értelmezése szerint a kormány feladata megbízási ideje alatt terveinek átültetése a gyakorlatba, míg az ellenzék egyrészt törekszik a kormány szándékainak megváltoztatására, akár megakadályozására, másrészt igyekszik megnyerni a választók bizalmát, hogy a választásokon felülkerekedve magához ragadhasa a kormányrudat. A kormány és ellenzék szerepe természetesen nem konstans politikai pártokhoz, hanem a pillanatnyi erőviszonyokhoz kötődik: a politikai erőter átalakulásával a mai ellenzék holnap kormányra kerülhet, illetve megfordítva. A minősített többség jelenléte változtat ezen az általában elképzelt modellen: az ellenzék a minősített tárgykörökben a törvényalkotás érdemi tényezőjévé válhat, egyetértése nélkül az érintett szabályok nem módosíthatóak. Ennek a felállásnak két értelmezése lehetséges. Az egyik megközelítés szerint kedvező folyamat, hogy a többség egyoldalúan nem nyúlhat hozzá a kulcsfontosságú törvényekhez, a minősített többség tehát elsősorban garanciális elem. A másik olvasat alapján a kétharmados többségű jogalkotás az ország kormányozhatóságát lehetetleníti el azzal, hogy kvázi jogalkotó minőségre emeli a jelentősebb ellenzéki erőket.

A minősített többség a hatalommegosztás szempontjából tehát a kormány mozgásterét korlátozza. A kormánynak széleskörű döntési lehetőséget kell biztosítani annak érdekében, hogy megbízási ideje alatt elképzelései szerint alakíthassa a jogszabályi környezetet, valamint a szakpolitikai irányokat. A demokratikus jogállami berendezkedés fontos ismérve, hogy ez a mozgástér nem lehet korlátlan, más alkotmányos tényezőknek azt megfelelő határok közé kell szorítaniuk. Erre hivatott az alkotmánybíróság, a rendes bírósági szervezet, az államfő, a jogvédelmi szervek (például

---

<sup>489</sup> PETRÉTEI József [2003]: „A parlamenti kontroll sajátosságairól” in BRAGYÓVA András (szerk.): *Ünnepi tanulmányok Holló András 60. születésnapjára* (Bíbor: Miskolc) 329-358.

az alapvető jogok országgyűlési biztosa), valamint az önszerveződő civil szféra. A minősített többség magyar modellje e kontextusba illeszthető: célja e vonatkozásban az, hogy a legfontosabb jogalkotási tárgyak tekintetében a kormány ne kapjon szabad kezet, osztoznia kelljen a döntéshozatalban más politikai erőkkel. Kérdéses azonban, hogy a hatalommegosztás kormányzati jogköröket korlátozó teóriája indokolhatja-e azt, hogy éppen a legfontosabb törvényalkotási tárgyakban elvonjuk a kormánytól a döntéshozatal lehetőségét? E kérdésre az igenlő válasz mellett az az érv hozható fel, hogy az alkotmányos szabályokat a legfontosabb törvényalkotási tárgyakról alkotott törvényi szabályrendszer bontja ki, ezért célszerű ezeknél a széleskörű konszenzus előírása, így minél szélesebb társadalmi támogatottság biztosítása a minősített törvények számára. A másik irányból nézve a kérdést viszont éppen hogy a kormányzásra kapott felhatalmazást üresítené ki, ha a regnáló kormányzat pont azokhoz a törvényekhez nem férhetne hozzá, melyek módosításával a legnagyobb hatást érhetné el.<sup>490</sup> Látható, hogy nem egy fekete-fehér problémáról van szó, az azonban biztos, hogy a minősített többség a kormány és a parlament kapcsolatát tekintve előbbi pozícióját gyengíti, míg utóbbi szerepét előtérbe helyezi.

A minősített többség jelentősen módosítja a jogalkotást övező politikai folyamatokat is, e jelenségekről az előző fejezetekben már részletesen szóltam. Itt elegendő annyiban visszautalni a korábban elmondottakra, hogy a kormány folyamatos egyeztetésekre kényszerül más politikai pártokkal akaratának keresztülvitele érdekében. E ponton érzékelhető igazán, hogy a minősített törvények valójában nem a kormány és az országgyűlés, hanem a kormány és az ellenzék viszonyrendszerében értelmezhetőek. Ez az a pont, ahol a jelenlegi minősített törvények Magyarországon és külföldön is eltérnek történelmi előképeiktől.<sup>491</sup> Míg a koraújkorban Magyarországon a sarkalatos törvényeket az uralkodó és a rendek kapcsolatát tekintve értelmezték, ezzel szemben napjaink sarkalatos törvényei a felelős kormány, valamint az ellenzék közti erőviszonyokat befolyásolják. Hatalommegosztási aspektusból nézve tehát könnyen alátámasztható az a korábbi megállapítás, hogy a kétségtelen közös vonások ellenére a

---

<sup>490</sup> SÁRI 2000, 26.

<sup>491</sup> KÜPPER 2014, 3.

jelenlegi sarkalatos törvények csak korlátozottan állíthatóak párhuzamba a hasonló nevű, de eltérő tartalmú történelmi jogintézménnyel.<sup>492</sup>

#### 9.4. A minősített törvények a kormány és az alkotmánybíróság viszonyrendszerében

A kormány és az alkotmánybíróság relációjában a minősített törvények mindig az utóbbi javára billentik a mérleg nyelvét. Meg kell jegyezni, hogy az itt leírtak értelemszerűen vonatkoznak az Országgyűlés és az Alkotmánybíróság kapcsolatára is. Az Alkotmánybíróság az egyéb alkotmányossági szempontok vizsgálata mellett azt is figyelembe veszi a normakontroll során, hogy a megfelelő többséggel fogadta-e el az adott jogszabályt a parlament. A magyar, de számos más Alkotmánybíróság is leszögezte, hogy a minősített többség követelménye nem formai, hanem tartalmi alkotmányossági kérdés,<sup>493</sup> ugyanakkor nem ismerünk egyetlen országban sem olyan alkotmánybírósági döntést, mely pusztán a kormánytöbbség egyoldalú döntéshozatalára hivatkozva megsemmisített volna egy minősített többséggel elfogadott törvényt. Az alkotmánybírósági gyakorlatban tehát a minősített többség, mint tartalmi alkotmányossági szempont elsősorban számszerű, nem pedig szubsztantív kategória, az ellenzék bevonása legfeljebb politikai, de nem alkotmányos követelmény.<sup>494</sup> Ezzel együtt az Alkotmánybíróság szerepe növekszik ilyen esetekben, viszont erősödik politikai karaktere is, mivel a minősített törvényekkel kapcsolatos alkotmánybírósági határozatok politikai tekintetben különösen érzékenyek. Az alkotmánybírósági normakontroll jelentősége kiemelt a minősített többség esetében, mivel az ilyen törvények későbbi módosítására kisebb az esély az egyszerű törvényekhez képest. Az alkotmánybíróság felelőssége tehát fokozott az alkotmányellenes tartalmak kiszűrése terén.

Az alkotmánybíróság szerepe más vonatkozásban is fontos lehet a minősített többségű jogalkotással kapcsolatban. A minősített törvények esetében mindig vitatott, hogy pontosan mely tárgykörökben és milyen mélységig van szükség minősített

---

<sup>492</sup> KÜPPER 2014, 4.

<sup>493</sup> 4/1993. (II. 12.) AB határozat, ABH 1993, 48.; JCC no. 236-2007.; n° 84-177 DC du 30 aout 1984.

<sup>494</sup> *Somogyvári István* szóbeli közlése a vele 2016. október 27-én készített interjú alapján



többségre, még akkor is, ha az egyes törvényekben klauzulák nevesítik a minősített rendelkezéseket, mint az jelenleg Magyarországon is történik.<sup>495</sup> A klauzulák esetében is felmerül: összhangban vannak-e ezek az alkotmányos szabályokkal, nem lépte-e túl a jogalkotó a minősített törvény alkalmazása során alkotmányban rögzített hatáskörét?<sup>496</sup> Ezekre a kérdésekre az alkotmány védelmének legfőbb szerveként az alkotmánybíróság adhat választ, mely kötelező valamennyi érdekeltre nézve.

Az alkotmánybíróság helyzete különleges akkor, ha a minősített törvényekhez előzetes normakontroll, esetleg kötelező előzetes normakontroll kapcsolódik. Ilyen esetekben az alkotmánybíróság szorosan kötődik a napi politikai folyamatokhoz, hiszen minden elfogadott minősített törvényről ki kell alakítania álláspontját. Az alkotmánybíróság tehát valóban negatív jogalkotóvá válhat: a minősített körben nem csak a parlament, hanem az alkotmánybíróság támogató döntése is szükséges egy norma hatályba lépéséhez. Míg a parlament azonban pozitív módon magáról a szövegről határoz, az alkotmánybíróság feladata annak megállapítása, hogy felmerülhet-e olyan alkotmányossági aggály, melynek következtében az elfogadott jogszabály nem léphet hatályba.<sup>497</sup> A kötelező előzetes normakontroll révén tehát az alkotmánybíróság quasi jogalkotóvá válik (hasonlóan ahhoz, amit a parlamenti ellenzék és a minősített többség viszonya kapcsán már láttunk). Ilyenkor az Alkotmánybíróság jogalkotó szerepe nem csupán eseti, hanem maga is a minősített jogalkotási folyamat részese. Ez a részleges és quasi jogalkotói státusz egyrészt jelentősen erősíti az alkotmánybíróság pozícióját, másrészt viszont megkérdőjelezi függetlenségét, hiszen egy eredendően politikai folyamatnak, a jogalkotásnak lesz állandó résztvevője.

Az alkotmánybíróság hatalommegosztásban betöltött szerepét a minősített törvény jelenléte esetén is befolyásolja az a tény, hogy van-e lehetősége az alkotmány módosításainak felülvizsgálatára. Kitértem már arra, hogy az alkotmány módosításainak tartalmi normakontrollja azt feltételezi, hogy létezik egy az alkotmány felett álló jogi szint, vagy az alkotmányon belül valamiféle hierarchia érvényesül, illetve

---

<sup>495</sup> BARNA 2013.

<sup>496</sup> BODNÁR Eszter – MÓDOS Mátyás [2012]: „A jogalkotás normatív kereteinek változásai az új jogalkotási törvény elfogadása óta” 33-34. [www.kodifikator.hu/index](http://www.kodifikator.hu/index)

<sup>497</sup> SZALBOT Balázs [2012]: „Az Alkotmánybíróság hatásköreinek módosulása az új Abtv. tekintetében” [arsboni.hu/dolgozatok/alkotmanyjog/Szalbot\\_Balazs\\_Az\\_Alkotmanybirosag\\_hataskoreinek\\_modosulasa.pdf](http://arsboni.hu/dolgozatok/alkotmanyjog/Szalbot_Balazs_Az_Alkotmanybirosag_hataskoreinek_modosulasa.pdf)

azonosíthatóak olyan elvek, melyekkel ellentétes tartalom még az alkotmányban sem rögzíthető.<sup>498</sup> Amennyiben ezeket az előfeltételeket elfogadjuk, a minősített törvények normakontrollja csak másodlagos kérdés lesz az alkotmány módosításainak vizsgálata mögött. Az alkotmánybíróság hatalmi pozícióját elsősorban nem a minősített törvények, hanem az alkotmány módosításainak normakontrollja jelöli ki, de természetesen utóbbi feltételezi, hogy adott jogrendszerben az előbbi is érvényesül. Amennyiben a minősített törvényeket az alkotmány meghosszabbításaként értelmezzük, a minősített törvények módosítása is quasi alkotmány módosításnak fogható fel. Az alkotmány módosításainak tartalmi felülvizsgálata híján a minősített törvények normakontrollján keresztül lehet képes az alkotmánybíróság az alkotmányos jelentőségű kérdésekbe beavatkozni. Ilyenkor természetesen az alkotmánybíróság mozgástere jórészt az alkotmányos részletszabályokra szorítkozik, mivel az irányokat kijelölő átfogó szabályok az alkotmányban kapnak helyet. Amennyiben az alkotmány módosításokat is felülvizsgálhatja az alkotmánybíróság, a minősített törvények felett legalább két szintet találunk a jogrendszerben. Ilyen esetekben a legfontosabb kérdések az alkotmány módosításainak tartalmi normakontrollja kapcsán merülnek fel, a minősített törvények felülvizsgálata ahhoz az alkotmányos szöveghez igazodik, melynek tartalmát az alkotmánybíróság is képes befolyásolni. A minősített törvények felülvizsgálata során hozott döntések nem lehetnek ellentétesek azokkal, melyek az alkotmány módosításainak normakontrollja kapcsán születnek. Az alkotmánybíróság és a kormány kapcsolatában tehát a minősített törvények alkotmányosságának kérdése csupán másodlagos jelentőséggel bírhat.<sup>499</sup>

A minősített többség összességében növeli az alkotmánybíróság szerepét az alkotmányos tényezők közti erőviszonyok tekintetében. E tendenciának több elemét szükséges azonosítani. Az alkotmánybíróság a minősített törvényeket felülvizsgálhatja formai szempontból: amennyiben a minősített többségi követelményt nem tartották tiszteletben, az elfogadott minősített törvény közjogilag érvénytelen.<sup>500</sup> A pusztán formai mellett létezik a minősített törvények normakontrolljának egy részben már tartalmi

---

<sup>498</sup> KÜPPER 2004, 273.

<sup>499</sup> HOLLÓ András [1991]: „Alkotmánybíráskodásunk a közjog és a politika metszéspontjában” *Élet és Tudomány* 1991/24. 744-746.

<sup>500</sup> 1/2017. (I. 17.) AB határozat, ABH 2017, 3.

szintje is: az alkotmánybíróság azt veszi szemügyre, hogy a minősített törvényi jogalkotás mindenben megfelelt-e az alkotmányban foglalt felhatalmazásnak. Ez sokszor igen bonyolult kérdés, melynek formai és tartalmi vetületét kell elkülönítenünk. Formai tekintetben a kérdés az lesz, hogy a jogalkotó tiszteletben tartotta-e a minősített többségű jogalkotásra vonatkozó alkotmányos előírásokat. A tartalmi megközelítés keretein belül az alkotmánybíróság arra fókuszál, hogy a minősített többség térrénumának megfelelően alkalmazta-e a jogalkotó a széles körű konszenzus követelményét. Ez csak akkor dönthető el, ha az elfogadott rendelkezéseket összevetjük az alkotmány minősített többséget előíró releváns szakaszaival.<sup>501</sup> Sokszor egy törvényen belül minősített és egyszerű szabályok is felbukkannak, gyakran szinte szétválaszthatatlan egységet alkotva, az alkotmánybíróságnak e tekintetben is eligazítást kell nyújtania.<sup>502</sup> Végezetül a minősített törvények tisztán tartalmi szempontból is górcső alá vehetők: ezeknek a normáknak ugyanúgy összhangban kell állniuk a tartalmi alkotmányos előírásokkal, mint az egyszerű törvényeknek. Fentiek mellett az alkotmánybíróság szerepét aláhúzza, ha előzetes normakontroll, különösen, ha kötelező előzetes alkotmányossági normakontroll létezik az adott jogrendszerben. Emellett az alkotmánybíróság súlyát növeli, a minősített törvények normakontrolljának kérdését azonban relativizálja, ha az alkotmánybíróság jogosult az alkotmány módosításainak tartalmi felülvizsgálatára.<sup>503</sup>

Érdekes kérdéseket vet fel az alkotmánybíróság átpolitizálódásának problémája. Szükségszerű, hogy az alkotmánybíróság alkotmányt védő tevékenysége során gyakran szembekerül a regnáló hatalommal, így az aktuálpolitika örvényeibe sodródik. Ez elkerülhetetlen, ha figyelembe vesszük az alkotmánybíróság funkcióját, mely szorosan kötődik a jogalkotáshoz. Ezért nem tekinthetjük problémának, ha az alkotmánybíróság része a napi szintű politikai párbeszédnek, adott esetben a politikusok nyilatkozataiban az alkotmánybíróság pozitív, vagy negatív felhanggal megjelenik.<sup>504</sup> Már az alkotmánybírók választása is egy politikai folyamat, nem állítható tehát, hogy alapvetően szakmai karaktere ellenére az alkotmánybíróság teljes mértékben

---

<sup>501</sup> NÉMETH 2015.

<sup>502</sup> N° 86-217, DC du 18 septembre 1986; pl. 4/1993. (II. 12.) AB határozat, ABH 1993, 48., 1/1999. (II. 24.) AB határozat, ABH 1999, 25.

<sup>503</sup> CAMBY 1998, 1695.

<sup>504</sup> KÜPPER 2004.

<sup>504</sup> HOLLÓ 1991.

függetleníthetné magát a politikai folyamatoktól.<sup>505</sup> Ezt az is alátámasztja, hogy az alkotmánybírák döntéseik során nem hagyhatják figyelmen kívül azt a társadalmi és politikai konstellációt, melyben határozatukat meghozzák. Megalapozottabb lehet az alkotmánybíróság autonómiájának terminológiája, melynek értelmében az alkotmánybíróság szakmai döntéseivel és működésével összefüggésben külső szereplők által nem utasítható, vagy közvetlenül nem befolyásolható. Az alkotmánybíróság és a politikai szféra kapcsolata tehát nem elvetendő, sőt a modern alkotmányos rendszerek sajátosságaiból eredő szükségszerűség. A gondot az jelentheti, ha a politikai erők megpróbálják átvenni az alkotmánybíróság szerepét, vagy meg akarják kerülni a testületet, kikezdve annak tekintélyét. A minősített törvények feltétlenül növeli ennek a valószínűségét, hiszen nagyobb az esélye annak, hogy fontos kérdésekben az alkotmánybíróság a kormányzati törekvések kerékkötőjévé válik. Különösen igaz ez akkor, ha kötelező előzetes alkotmányossági felülvizsgálat kapcsolódik a minősített törvényekhez. Az tehát nem kifogásolható, hogy a minősített többségű jogalkotás erősíti az alkotmánybíróság és a politikai szféra kapcsolatát. Ha viszont ez az összefonódás túlzott mértékűvé, esetleg egyoldalúan a politika által irányítottá válik, az már akadályozhatja az alkotmánybíróság rendeltetésszerű működését.

A következőkben szükséges még egyszer elhatárolni a minősített törvények formai és tartalmi felülvizsgálatának kérdését. A formai aspektus arra szolgál, hogy az alkotmánybíróság kikényszerítse a minősített többségi követelmény érvényesülését a gyakorlatban. Amennyiben az alkotmánybíróság nem vizsgálhatná felül egyes törvényeknél, vagy egyes törvényi rendelkezéseknél a minősített többségi követelmény tiszteletben tartását, ez az előírás pusztán egy elméletben létező szabály volna, melynek méltánylása a mindenkori kormány akaratától függene. Mivel a minősített többségi követelmény a jogalkotási eljárás szubsztantív elemévé teszi a széleskörű konszenzust, szükség van arra, hogy megfelelő garanciák biztosítsák érvényesülését. Az alkotmánybíróság ezért vizsgálhatja egy konkrét norma esetében a minősített többségi követelmény érvényesülését, illetve összevetheti egy adott törvényben a minősített többséghez kapcsolt rendelkezések körét az emelt többség alapjául szolgáló alkotmányos normával. Ez utóbbi esetben a formai szempontok összeérnek a tartalmi vizsgálattal,

---

<sup>505</sup> HOLLÓ András [2005]: „Az Alkotmánybíróság tizenöt éve” *Magyar Közigazgatás* 2004/10. 577-608.

hiszen a minősített többségi követelmény alkotmányos alapja csak akkor támasztható alá, ha az érintett szabály tartalmát is figyelembe vesszük. Ilyenkor lehet jelentősége annak, ami a jelenlegi magyar Alaptörvényben is elkülönül: az alkotmány a minősített többséget egy adott tárgykör alapvető, vagy részletes szabályai tekintetében rendeli-e el?<sup>506</sup> Az alapvető, vagy részletes szabályok tekintetében a válasz sosem abszolút: az alkotmánybíróság mindenkor értelmezése lehet irányadó.

A tartalmi aspektus először a minősített és egyszerű rendelkezések szétválasztása kapcsán jut szerephez. Ilyenkor a lényegi megközelítés nem irányul a teljes alkotmányos szabályrendszer érvényesítésére, csupán annak megállapítására, hogy az adott norma esetében szükség van-e minősített többség alkalmazására. Ennél egy átfogóbb szint, amikor a minősített törvény érdemi alkotmányosságát bírálja el az alkotmánybíróság. Ilyenkor minden olyan szabályra tekintettel kell lenni, mely a jogforrások hierarchiájában az adott minősített törvény felett helyezkedik el. Ez általában az alkotmánnyal azonosítható, de bizonyos esetekben ennél bonyolultabb lehet a helyzet. Az egyik ilyen eset az alkotmányon belüli hierarchia példája: ilyenkor a minősített törvények felett a normáknak akár több szintjét találhatjuk. A másik lehetséges nézőpont, amikor a minősített törvények nem alkotnak homogén kategóriát, közöttük is alá-fölérendeltségi viszony létezhet. Erre példaként említhetjük Magyarországon a nagy- és kis kétharmad esetét, mely a 2011-et megelőző két évtizedben volt jellemző.<sup>507</sup> Franciaországban az államháztartásra vonatkozó organikus törvény az Alkotmánytanács gyakorlata értelmében quasi alkotmányos jelleggel bír, így a többi organikus törvény felett áll. Franciaországban és Magyarországon is külön csoportot testesítenek meg az állam szuverenitásának korlátozásáról rendelkező minősített törvények.<sup>508</sup> Spanyolországban az autonóm közösségek jogállását rendező organikus törvények különülnek el az egyéb minősített törvényektől.<sup>509</sup> A tisztán tartalmi felülvizsgálat esetén mindezekre a jogforrási sajátosságokra figyelemmel kell a normakontrollt lefolytatni.

---

<sup>506</sup> Alaptörvény I) cikk (4) bekezdése és 40. cikke.

<sup>507</sup> PAPP 1999, 117-124.

<sup>508</sup> Alaptörvény E) cikk (4) bekezdés; 1260/B/1997. AB határozat, ABH 1998, 816.; Franciaország Alkotmányának 88. cikk (3) bekezdése (1958. október 4.); Spanyolország Alkotmányának 104. cikk (1) bekezdése (1978. január 4.).

<sup>509</sup> CHOFRE SIRVENT 1994, 215-224.

**9.5.** A minősített törvények, mint a jövőbeli kormányok mozgásterét befolyásoló tényezők

A minősített törvények nem csupán a hatalommegosztás horizontális, hanem temporális dimenzióját is érintik. Korábban már részletesen tárgyaltam azt az esetet, amikor a kormány kétharmados többséget tudhat maga mögött a parlamentben, és egyoldalúan módosíthatja a minősített törvényeket. Ilyenkor érzékelhető az a jelenség, hogy a hatalmi ágak szétválasztása nem csak statikus koncepció, mely egy adott pillanatra érvényes, hanem időbeli kiterjedésével is számolnunk kell. Amennyiben az aktuális kormányzat megváltoztatja a minősített törvényi szabályozást és a későbbi kormányoknak nincs reális lehetőségük ennek megváltoztatására, a jövőbeli végrehajtó hatalom és parlamenti többség mozgástere idő előtt kiüresíthető.<sup>510</sup> A minősített többség tehát nem csak az adott pillanatban, hanem hosszabb távon is súlyos torzulásokat idézhet elő a parlamentarizmus logikájában és a kormányozhatóság terén, ami tovább növeli a jogintézménnyel kapcsolatos bizonytalanságot. A hatalommegosztás időbeli dimenziójával azért kell számolnunk, mert rávilágít arra: a minősített törvények széleskörű jelenléte hosszú távon valamennyi politikai erő számára káros lehet, különös tekintettel a változó politikai erőviszonyokra. A hatalmi ágak szétválasztásával ellentétes törekvések többnyire pillanatnyi jelleggel bontják meg az egyensúlyokat. A minősített törvények és a kétharmados parlamenti többség veszélye az, hogy ilyenkor az aktuális intézkedések hatása akár évtizedekre konzerválhatja a jogrendszert, a reformtörekvéseket pedig a jogszerűség határán túlra kényszeríti. Ebből következően a jogrendszer stabilitása csak látszólagos lesz, hiszen a változatlan jogi szabályozás mögött rendkívül éles ellentétek húzódnak meg. Az egyoldalú jogalkotásból kimaradt csoportok minden alkalmat megragadnak álláspontjuk érvényre juttatására, a szakadék pedig egyre inkább mélyül a kormányoldal és az ellenzék között.<sup>511</sup> A parlamentarizmus logikájából az következik, hogy a kormány megbízási ideje alatt korlátozott, mégis kiterjedt jogosítványokkal rendelkezik tervei megvalósítására, azonban a kapott felhatalmazás csak a kormány megbízási idejének megszűnéséig tart. A minősített törvények egyoldalú megváltoztatása tulajdonképpen a kormány felhatalmazáson történő

---

<sup>510</sup> MÖLLERS 2013, 80.

<sup>511</sup> SZENTGÁLI-TÓTH 2015.

túlterjeszkedéseként értelmezhető. Természetesen a kormány szemszögéből nézve az ilyen lépés szükségszerűségből fakad, amit az ellenzék együttműködési hajlandóságának hiánya, vagy korlátozott volta indokol.

A kétharmados csapda különösen releváns Magyarország esetében, más minősített törvényeket alkalmazó jogrendszerekben azonban kevésbé, mert az abszolút többségi modell az általánosan elterjedt. Abszolút többség esetén nincs jelentősége a parlamenti többség arányának, csupán annak, hogy a parlamenti képviselők több mint fele támogassa a kormányt (tehát ne beszéljünk kisebbségi kormányzásról). Ilyenkor nem áll fenn a veszélye olyan zsákutca kialakulásának, mint a kétharmados többség esetében tapasztaltuk. A kormány minősített többség hiányában is képes módosítani a minősített törvényeket, viszont ugyanezt megtehetik majd a jövőbeli kormányok is. Az abszolút többség tehát kevésbé drasztikus a hatalommegosztás temporális vetülete szempontjából, hiszen a hatalmon lévő kormány függetlenül többségének arányától nincs abban a helyzetben, hogy a későbbi kormányok mozgásterét nagymértékben szűkítse. Némileg másként kell megítélnünk, ha az alkotmány és a minősített törvények módosítása egyaránt kétharmados szavazatarányhoz kötődik, az esetleges különbség csupán az összes és a jelenlévő képviselők viszonyítási alapként való figyelembe vételében tapasztalható. Ilyenkor a minősített törvények mellett az alkotmány reformjára sincs reális lehetőség, ami végképp kilátástalan helyzetbe hozhatja az aktuális rendszer megváltoztatását szorgalmazókat. Utaltam rá korábban, hogy az alkotmányos berendezkedés stabilitása önmagában érték, azonban a megváltoztatás ésszerű lehetőségének kizárása kockázatos lépés: az ellenzék fő célja az alkotmányos rend megdöntése lesz.

A hatalmi ágak elválasztása időbeli aspektusának jelentősége függ attól, hogy mely tárgykörök tartoznak a minősített törvények körébe. Az államszervezeti és alapjogi kérdések elsődleges fontosságúak, ezért ezek széleskörű konszenzushoz kötése többé-kevésbé alátámasztható az alkotmányos rendszer társadalmi és politikai elfogadottságának szükségességével. Ennél nehezebb kérdés a közpolitikai tárgykörök kétharmados szavazatarány alá rendelése. A hatályos magyar Alaptörvény minősített tárgykörnek tekinti az adórendszer és a nyugdíjrendszer alapvető szabályait, illetve a

termőföldön való tulajdonszerzés rendjét.<sup>512</sup> A minősített többség ilyen körben való alkalmazása nem példa nélküli, találunk hasonló eseteket például Romániában is.<sup>513</sup> Amennyiben az államszervezeti kérdések, valamint az alapjogok mellett a közpolitikai tárgyköröket is kivonjuk a kormányzás elidegeníthetetlen elemeinek sorából, a kormánynak igen szűk mozgástere lenne az ország sorsának befolyásolására. A modern alkotmányos berendezkedésekben el kell választanunk a társadalmi/politikai élet alapját jelentő szabályokat az aktuális igényeket kielégítő intézményektől, szektoroktól. Előbbinél megalapozottan felvethető a minősített többség igénye, utóbbi téren viszont már nem találunk ilyen érveket. Az adó- és nyugdíjrendszer, az oktatásügy, az egészségügy és számos más, a társadalom napi működését szolgáló szektor sajátossága, hogy a politikai pártok elképzelései különböznek ezekről, tehát a választások idején e kérdésekről zajlik a politikai vita.<sup>514</sup> Itt ismét utalnunk kell a minősített tárgykörök lehatárolásának logikát gyakran nélkülöző jellegére. A minősített törvénnyé nyilvánítás nem feltétlenül jelent objektív fontossági sorrendet, bár kérdéses, hogy egyáltalán felállítható-e egy ilyen, teljes mértékben objektív skála. Az azonban bizonyos, hogy a közpolitikai tárgyköröket helyesebb az aktuális kormányzat belátására bízni, ellenkező esetben a társadalmi viszonyok széles körét szabályozó kódexek módosítás híján eltávolodhatnak a valós életviszonyoktól.<sup>515</sup>

Érdemes néhány gondolatot szentelni annak, hogy a minősített tárgykörök az egyes országok közti kisebb-nagyobb eltérések ellenére érintik valamennyi hatalmi ágot, illetve fontosabb alkotmányos tényezőt. Minősített törvény szabályozza az Országgyűlés működését, a jogalkotás rendjét, a bíróságok és a bírák jogállását, az alkotmánybíróság és az alkotmánybírák jogállását, az ombudsman, az Állami Számvevőszék jogi helyzetét. A minősített törvények tehát amellet, hogy pusztán létükkel befolyásolják az alkotmányos tényezők közti erőviszonyokat, terrénuktól függően meghatározzák a hatalmi ágak szétválasztásának anyagi jogi kereteit is. A hatalmi ágak rendszerét az alkotmány körvonalazza, a szabályrendszer azonban csak a minősített törvények figyelembe vételével lehet teljes. A minősített törvények a hatalmi ágak elválasztásának

---

<sup>512</sup> Alaptörvény P) cikk (2) bekezdése, valamint 40. cikke.

<sup>513</sup> Románia Alkotmányának 44. cikk (2) bekezdése (1991. december 21.).

<sup>514</sup> DEZSŐ 1995a, 84-91.

<sup>515</sup> 43/2012. (XII. 20.) AB határozat, ABH 2012, 296.



vertikális szintjén is hatást fejthetnek ki: föderatív, vagy autonóm közösségekkel bíró államokban az autonóm közösségek jogállását általában minősített törvények szabályozzák. Erre a jelenségre Spanyolország, illetve a spanyol mintát követő latin-amerikai államok szolgáltatják a legjobb példát, itt a központi kormányzat és az egyes független közösségek viszonyrendszerét organikus törvények rögzítik.<sup>516</sup>

#### 9.6. A minősített törvények a fékek és ellensúlyok rendszerében az egyes alkotmányos berendezkedésekben

A következőkben röviden megvizsgálom a három, témánk szempontjából legfontosabb jogrendszert: Franciaországot, Spanyolországot és Magyarországot abból a szempontból, hogy hogyan befolyásolja a minősített többségű jogalkotás jelenléte a hatalmi ágak elválasztását.

Franciaországban az organikus törvényeket életre hívó egyik fő megfontolás éppen a hatalmi ágak erőviszonyának átrendezése volt. *De Gaulle* és környezete úgy ítélte meg, hogy a parlament túlságosan tág jogosítványokkal rendelkezik, ezzel ellehetetleníti a stabil kormányzást, mivel nincs állandó parlamenti többség a kormányzat mögött. Az ország sorsát a IV. Köztársaság idején nem a kormány, hanem a parlamenti többség határozta meg a gyakorlatban. *De Gaulle* a IV. Köztársaság instabilitásáért a parlamentnek ezt az erőfölényét okolta, ezért alkotmányos reformjai arra irányultak, hogy a törvényhozást háttérbe szorítsa. Ennek fontos eszközét látta az organikus törvényekben, mivel így a parlamenti többségi követelmény is szigorodott a minősített törvények esetében, továbbá kötelezővé vált az ilyen normák előzetes alkotmányossági felülvizsgálata.<sup>517</sup> Franciaországban az organikus törvények tehát az Alkotmánytanács szerepét helyezik előtérbe, bár 2008 óta létezik már az absztrakt normakontroll utólagos lehetősége is. Az utólagos normakontroll azonban nem kezdeményezhető az organikus törvényalkotási eljárás formai követelményeinek mellőzése esetén, csak akkor, ha az organikus törvény tartalmi alkotmányossági problémát vet fel.<sup>518</sup> Az organikus törvények határozzák meg a köztársasági elnök

<sup>516</sup> Spanyolország Alkotmányának 81. cikk (1) bekezdése (1978. január 4.).

<sup>517</sup> VERPEAUX 2007, 101.

<sup>518</sup> Décision en 2012. 278 QPC du 5 Octobre 2012; CC, 25 mars 2014, 2014-386 QPC.

státuszát, a törvényhozás tagjai megválasztásának módját és működését, az igazságszolgáltatás kereteit, valamennyi hatalmi ág szempontjából meghatározó tehát szerepük. Míg a minősített törvények kétharmados modellje a kormány kezének megkötésére törekszik, a francia abszolút többségi modell a törvényalkotás folyamatába kíván fékeket beépíteni. Ezt az a különbség is jól példázza, hogy Magyarországon a sarkalatos törvény összekapcsolható bizalmi szavazással, míg Franciaországban ez a lehetőség az organikus törvényekre nézve kizárt. A francia modell másik sajátossága az előzetes alkotmányossági normakontroll hangsúlyozása: egyetlen minősített törvény sem léphet hatályba az Alkotmánytanács támogató döntése nélkül.

Spanyolországban a minősített törvények a hatalmi ágak szétválasztásának vertikális szintjén fejtik ki hatásukat. Az autonóm közösségek jogállását rendező organikus törvények elkülönülnek az egyéb organikus törvényektől és szabályozzák a központi kormányzat, valamint az önálló önkormányzattal rendelkező területi közösségek viszonyrendszerét. Mivel Spanyolországban több nagy területű és gazdasági súlyú régió is létezik, az organikus törvények e funkcióját nem szabad lebecsülnünk.

Ezen felül az organikus törvények Spanyolországban is rögzítik az igazságszolgáltatás és a törvényhozás működésének kereteit, illetve külön organikus törvény rendelkezik az Alkotmánybíróság tevékenységéről, mely az autonóm közösségek státusztörvényeihez hasonlóan kiemelkedik az egyéb organikus törvények sorából. Ne feledjük, hogy Spanyolországban a minősített többség abszolút többségi modellje jellemző, illetve szintén jelen van a kötelező előzetes alkotmányossági felülvizsgálat is, de csak az autonóm közösségek jogállását rendező organikus törvények esetében. A spanyol organikus törvények tehát első sorban a közvetlen szabályozás eszközével befolyásolják a hatalmi ágak kapcsolatrendszerét, az egyéb vonatkozások a minősített többség megkövetelt alacsonyabb aránya miatt kevésbé relevánsak.

Magyarországon ismét számolnunk kell a minősített törvények egymást követő modelljeivel. Az alkotmányerejű törvények a kisebbségvédelem fontosságából indultak ki és a széleskörű konszenzust tekintették a döntéshozatal fő értékének. Láttuk, hogy ez a megközelítés nem csak korlátozta, hanem egyenesen kiüresítette a parlamentarizmus logikáját, ezért hosszú távon nem volt fenntartható. Az új,

kétharmados törvények néven szereplő minősített törvény kategória továbbra is a parlamenti ellenzék védelmére helyezte a hangsúlyt, ezt azonban racionális keretek között tette. Az ellenzék beleszólási jogot kapott egyes döntések meghozatalába, a szabályozás érintett köre azonban erősen korlátozott maradt.<sup>519</sup> Ez a viszonylagos egyensúly felborult 1994-et követően, amikor a kormányoldalon több mint a parlamenti képviselők kétharmada foglalt helyet. A „kétharmados gőzhenger” jelenségét ekkor figyelhettük meg először a magyar jogfejlődés során, igaz az alkotmányozás tekintetében a minősített parlamenti többség viszonylagos önmérsékletet tanúsított.<sup>520</sup> A kétharmados törvények két évtizede során a kormány és a parlamenti ellenzék, továbbá a kormány és az alkotmánybíróság viszonyrendszerét érintő paradigmák érvényesülését tapasztalhattuk, ezek minden előnyével és hátrányával.

2010 után szét kell választanunk a parlamenti erőviszonyok megváltozásából, illetve az Alaptörvény elfogadásából következő változásokat. Előbbi kapcsán az a hangsúlyos, hogy a kormánynak lehetősége nyílt az 1994-et követő évekhez hasonlóan az egyoldalú jogalkotásra, illetve az alkotmányozásra is. Ennek következményeit a korábbiakban már részletesebben tárgyaltam. Az Alaptörvény a sarkalatos törvények és a hatalmi ágak szétválasztását oly módon alakította át, hogy megváltoztatta a minősített többség terrénumát. Az alapvető jogok egyszerű törvénybe helyezésével megnövekedett azon sarkalatos törvények szerepe, melyek az alapjogok védelmét garantáló eszközökre vonatkoznak (mint az alkotmánybíróságra, vagy az alapvető jogok biztosára). Ugyanakkor az alapvető jogok helyét közpolitikai tárgykörök foglalták el a sarkalatos törvények sorában, tehát az Alaptörvény erősebb megkötéseket tartalmaz az aktuális kormányzat mozgástere tekintetében, mint az előző Alkotmány. A kormánynak nincs döntési szabadsága az adórendszer és a nyugdíjrendszer alapvető szabályainak alakításában sem, a helyzetet tovább bonyolítja, hogy nincs objektív mércéje annak, mely rendelkezések tekintendők alapvetőnek, tehát csak minősített többséggel módosíthatóak.<sup>521</sup>

---

<sup>519</sup> SMUK Péter [2007]: „Ellenzéki jogok a parlamentben, különös tekintettel a parlament ellenőrzési tevékenységére” *Jogtudományi Közöny* 2007/2. 62-73.

<sup>520</sup> KUKORELLI 2006.

<sup>521</sup> SZENTGÁLI-TÓTH 2014a.

A minősített törvények jelenléte a jogrendszerben minden esetben befolyásolja a hatalmi ágak szétválasztásának rendszerét és hangsúlyait, ez a hatás azonban eltérő lehet: egyaránt irányulhat a kormány és a parlament kezének megkötésére. Az abszolút többségi modellben a parlament háttérbe szorulása jellemző, míg a kétharmados többségi követelmény, ha a kormányzópártnak nincs kétharmados többsége a parlamentben a kormányzat mozgástere korlátozásának eszköze. A minősített többség nem csak a kormány és a parlament relációjában értelmezhető, hanem számottevően érinti az alkotmánybíróság alkotmányos pozícióját is. A hatalommegosztás és a minősített többség egymásra hatásának vizsgálata alapján arra a következtetésre juthatunk, hogy ez a megoldás nem szolgálja hatékonyan a fékek és ellensúlyok racionális modelljének kialakítását, egyes szereplőket túlzott hatalomhoz juttat, másokat pedig akár hosszú távra is kizár a döntéshozatalból. Mindezek alapján ismét azt állapíthatjuk meg: a széles körben alkalmazott minősített többség torzítja a parlamentarizmus logikáját, hátrányai hangsúlyosabbak, mint előnyei. A minősített törvények tehát legfeljebb néhány alapvető államszervezeti tárgykörben tekinthetők célszerű megoldásnak.

# III.

## A sarkalatos törvények perspektívái



# 10.

## *De lege ferenda* javaslatok

### 10.1. *A de lege ferenda* javaslatok lehetséges irányai

Az előző fejezetekben részletesen tárgyaltam a sarkalatos törvények létjogosultságának alátámasztására szolgáló elméleteket. E vizsgálatok alapján az a következtetés vonható le, hogy a jelenlegi sarkalatos törvény koncepció hátulütői hangsúlyosabbak előnyeinel, szükséges tehát, hogy olyan alternatívákat keressünk, melyek megtartják a kedvező tendenciákat, ugyanakkor alkalmasak a hátrányok kiküszöbölésére. Az esetleges továbblépésnek több lehetséges iránya vázolható fel. Az egyik irányvonal a kétkamarás parlament újbóli bevezetése lenne Magyarországon, ez a modell más fórumokon biztosítaná az inkluzivitást és a széles körű konszenzust, mint a minősített többség struktúrája. Lehetőség van a törvényalkotási eljárás részbeni újragondolására, például hosszabb felkészülési idő bevezetésére, a törvény elfogadására vonatkozó moratórium intézményesítésére, vagy további bizottsági szűrők beépítésére. A törvényalkotási eljárás befejező szakaszában felmerülhet a kötelező előzetes alkotmányossági felülvizsgálat garanciája is, mely a minősített törvények esetében a jogalkotási folyamat megkerülhetetlen része lenne. A jogforrási hierarchia kapcsán a törvényi és a rendeleti szint viszonyának újraértelmezése vethető fel. Magyarországon a törvények hagyományosan az életviszonyok rendkívül széles körét fogják át, miközben számos európai jogrendszerben bevett gyakorlat a törvényi felhatalmazás alapján történő rendeleti szabályozás. Ezt a modellt figyelembe véve bizonyos szempontokból Magyarországon is megvalósítható lehet egy ilyen irányú elmozdulás: az Alaptörvény kifejezetten nevesítené a törvényhozási tárgyak körét, ettől eltekintve a kormány a parlament felhatalmazása alapján és ellenőrzése mellett rendeletben szabályozhat.

Régóta jelen van a magyar közéletben az a meggyőződés, mely a minősített törvények terrénumát szűkítené, néhány, az államszervezet szempontjából elsődleges tárgykörben alkalmazná csak ezt a megoldást. Magam is osztom ezt a nézetet és megítélésem szerint a sarkalatos törvények ideális helyét ezen az úton találhatjuk meg a magyar jogrendszerben. Végül sokan képviselik azt az álláspontot is, mely szükségtelennek tartja a minősített törvényeket és az emelt többségi követelményt korrekciós intézkedések nélkül eltávolítaná az Alaptörvényből.<sup>522</sup>

## **10.2. A második kamara**

Amennyiben a minősített többséget más garanciális elemekkel próbáljuk kiváltani, akkor először a kétkamarás törvényhozás lehetőségét kell szemügyre vennünk. Európában számos országban követi e struktúrát a törvényhozás felépítése,<sup>523</sup> Magyarországon 1918 előtt, valamint 1927 és 1945 között a parlamentnek két kamarája volt.<sup>524</sup> Az alsóház 1867-től népképviselői választások útján újjult meg időről-időre, míg a második kamara kezdetben a feudális arisztokrácia elkülönült fóruma volt, később már a gazdasági, kulturális, tudományos élet vezető személyiségei is helyet kaptak itt. A kétkamarás törvényalkotási eljárás mindig hosszabb időt vesz igénybe, mint az egykamarás folyamat, a javaslatot mindkét kamarának jóvá kell hagynia, nézeteltérés esetében a két kamara egyeztet egymással. Amennyiben a vitát nem sikerül feloldani a parlament két háza között, általában az első kamaráé a döntő szó.<sup>525</sup> A kétkamarás parlament bevezetése természetesen nem csupán a sarkalatos törvényeket érintené, hanem kihatással lenne az alkotmányos rendszer valamennyi szegmensére. Egy ilyen lépés hosszú távú következményeinek feltárására egy teljes disszertáció sem volna elegendő, ezért ezeket itt csak annyiban tárgyalom, amennyiben azok szorosan kapcsolódnak a minősített többség kiváltásához.

---

<sup>522</sup> JAKAB 2014, 96-102.

<sup>523</sup> DEZSŐ 2011, 56-62.

<sup>524</sup> HOMOKI-NAGY Mária [2011]: „A Magyar Országgyűlés fejlődéstörténete az egy év két kamarára vonatkozóan” in TÉGLÁSI 2011a, 62-69.

<sup>525</sup> SZENTPÉTERI NAGY Richárd [2011]: „A második kamarák típusai a világban” in TÉGLÁSI 2011a, 95-111.



A második kamara felállítását több tényező is alátámaszthatja. Egyrészt a második kamara fékezi a politikusokból álló és párt alapokon szerveződő első kamara munkáját, esélyt teremt arra, hogy a törvényjavaslat elfogadása előtt alaposan meg lehessen fontolni a nyitott kérdéseket. Másrészt a második kamara a különböző érdekek becsatornázásának terepeként is szolgálhat és a jogalkotási folyamat szakmai vonalát erősítheti.<sup>526</sup> Az első kamarában helyet foglaló politikusok általában nem – vagy legfeljebb korlátozott mértékben – rendelkeznek szakértelemmel az általuk elfogadott törvények vonatkozásában. Ezzel szemben a második kamarában számos szakmai szervezet is képviseltetheti magát egy olyan fórumon, ahol az erőviszonyokat közvetlenül nem befolyásolja a politikai pártok közti versengés.

A második kamara több tekintetben is alkalmas lehet a minősített törvények előnyös vonásainak átvételére. A második kamarában a társadalom különböző szegmensei kapnak helyet, ezek szerveződhetnek gazdasági, szakmai, társadalmi, világnézeti, vallási és területi alapon is. A bikamerális struktúra tehát mindezen faktorok számára lehetőséget teremt a jogalkotási folyamatba történő bekapcsolódásra, ráadásul közvetlen módon, hiszen a második kamara előtti tárgyalás magának a jogalkotási eljárásnak a része. Ezen felül a második kamara a törvényjavaslat ismételt megtárgyalásával önmagában is lehetőséget teremt arra, hogy az első kamara által egyszer már megszavazott javaslatot a második kamara ismét áttekintse, az esetleges hibákra rámutasson. A második kamarának nem feltétlenül kell szerepet biztosítani minden törvény elfogadása esetén, hiszen bevonása komoly idővesztéssel járhat. Az alkotmány módosítása, illetve minősített törvény elfogadása esetén azonban indokolt lehet a szakmai szempontokat jobban megtestesítő második kamara részvétele, amennyiben valóban nagyjelentőségű és hosszú távon kihatással bíró kérdések kerülnek a testület elé. A kétkamarás rendszer tehát alkalmas lehet arra, hogy egyszerre biztosítsa a nagyobb inkluzivitást és a megfontoltabb döntéshozatalt, nem torzítja azonban oly mértékben a parlamenti folyamatokat, mint a minősített többségi modell. Fontos viszont, hogy amennyiben a második kamarának beleszólást engedünk valamennyi törvény megalkotásába, azzal a jogalkotás folyamata elhúzódhat, és annak költségei is számottevően emelkedhetnek. Ezért a minősített törvény kiváltására a második kamara

---

<sup>526</sup> KUKORELLI István [2011a]: „A második kamara mint nemzeti intézmény” in TÉGLÁSI 2011a, 69-74.

akkor alkalmas leginkább, ha csak az alkotmánymódosítások, illetve a minősített törvények tekintetében rendelkezik hatáskörrel. A második kamara ilyen modelljének egyéb következményei kívül esnek jelen disszertáció keretein.

Érdemes összevetni a minősített többség, illetve a második kamara inkluzivitást előmozdító funkcióját. A minősített többség közvetlenül a politikai szféra keretein belül marad, ebben a körben teszi lehetővé több szereplő érdemi bekapcsolódását a jogalkotásba. A minősített többség a társadalom szélesebb rétegeit legfeljebb áttételesen szólítja meg: a választók akaratát megtestesítő parlamenti pártok közti átfogó konszenzus nagyobb társadalmi támogatottságot feltételez az elfogadott minősített törvény tekintetében. A minősített többség konszenzus teremő hatása azonban nem lép túl a politikai szférán, ezért az emelt többségi követelmény mindig csak a politikai pártok álláspontját juttatja kifejezésre. Ez a többség persze nem szakadhat el teljesen a társadalom álláspontjától, de nem is feltétlenül esik egybe azzal. A minősített többség társadalmi megítélésének egyik problémája az átpolitizálódás: a konszenzus követelmény hol átláthatatlan alkukhoz vezet, hol magát a megegyezést lehetetleníti el, hol pedig egyoldalú döntési lehetőséget biztosít egyes politikai erők számára.<sup>527</sup>

A második kamarában ezzel szemben helyet foglalnak más területek reprezentánsai is, e plénum szerepe éppen az, hogy jobban kifejezze a társadalom sokszínűségét. Mivel a második kamara munkájában nem „főállású” politikusok, hanem szakmai/tudományos/területi/ nemzetiségi/vallási szervezetek képviselői vesznek részt, e testület reputációja általában nagyobb, mint a párt alapokon szerveződő parlamenté.<sup>528</sup> A második kamara jelenléte nem csupán egyetértést feltételez, hanem e mellett szakmai szempontok érvényesítésére is lehetőséget teremt. A második kamara által biztosított inkluzivitás tehát a mennyiségi mellett minőségi szempontokra is hangsúlyt helyez, és nagyobb esélyt teremt a szakértelem térnyerésére a jogalkotási folyamatban. Mindezek alapján a második kamara a minősített törvények kiváltásának egyik alkalmas eszköze

---

<sup>527</sup> SMUK Péter [2014]: „Sarkalatos átalakulások – Parlamenti jogi átalakítások” [jog.tk.mta.hu/uploads/files/mtalwp/2014\\_14\\_Smuk.pdf](http://jog.tk.mta.hu/uploads/files/mtalwp/2014_14_Smuk.pdf)

<sup>528</sup> SZENTE Zoltán [2011a]: „Egy- vagy kétkamarás Országgyűlést? A második kamara bevezetésének lehetőségeiről” in TÉGLÁSI 2011a, 79-95.

lehet, bevezetése azonban csak egy átfogó alkotmányos reform részeként volna elképzelhető.<sup>529</sup>

A minősített többség és a kétkamarás parlament relációjában meg kell még vizsgálnunk azokat a modelleket, melyek példát szolgáltatnak e két jogintézmény egymás mellett élésére. Azt tapasztaljuk, hogy a minősített többség enyhébb formája létezhet csak bikamerális törvényhozás esetében. Amennyiben a kétkamarás parlamentben kétharmados többséget alkalmaznánk, ez végletesen merevvé tenné a törvényalkotás folyamatát és korlátozóbb garanciarendszert eredményezne, mint általában az alkotmánymódosítási szabályok.<sup>530</sup> Egy ilyen konstellációban a minősített törvények módosítására alig volna esély, hiszen az egyébként is hosszadalmas kétkamarás eljárásban még az ellenzékkel is tárgyalásokat kellene folytatni. A második kamara önmagában is kiszámíthatatlan szereplője a törvényalkotásnak, hiszen nem a kormányhoz való lojalitás alapján szerveződik, nem érvényesül tehát a kormány és a parlament erőteljes összefonódása. Ezért biztosít általában az ilyen államok alkotmánya lehetőséget a népképviselői kamarának arra, hogy vita esetén kimondja a végső szót.<sup>531</sup> Ha ehhez még az is társulna, hogy a népképviselői kamarában is kétharmados többségre volna szükség, a kormány csak rendkívül hosszú tárgyalássorozat eredményeként módosíthatna minősített törvényt. Ez persze fokozottan igaz lenne, ha a második kamarára is vonatkozna a minősített többség. Nem véletlen, hogy a francia és a spanyol kétkamarás modellben is csak az enyhébb formája létezik a minősített többségnek, mely az összes képviselő abszolút többségét követeli meg a jelenlévő képviselők helyett. Az abszolút többségi követelmény ilyenkor szinte csak kiegészítő elem, amennyiben a kormánynak többsége van a törvényhozás alsóházában. A két kamara közti egyeztetési folyamat már önmagában is féket jelent a törvényalkotás számára, az abszolút többség tehát nem jelent olyan éles elhatárolást az egyszerű és a minősített törvények között, mint más jogrendszerekben. A tényleges garanciát a kötelező előzetes alkotmányossági

---

<sup>529</sup> ÁDÁM Antal – CHRONOWSKI Nóra – DRINÓCZI Tímea – ZELLER Judit [2011]: „Az alkotmányozó hatalomról és az Országgyűlés szerkezetéről” in TÉGLÁSI 2011a, 27-41.

<sup>530</sup> BIN Roberto – PITRUZZELLA Giovanni [2008]: *Diritto costituzionale* GIAPPICHELLI Giuseppe (szerk.) (ni.: Turin) 322.

<sup>531</sup> AVRIL 2014, 292.

felülvizsgálat teremtheti meg, mely Franciaországban teljes körű, Spanyolországban pedig részleges.<sup>532</sup>

### 10.3. A jogalkotási folyamat esetleges újragondolása

A jogalkotási folyamat a minősített többség kiváltásának fontos terepe lehet. E tekintetben két irányban kell folytatnunk a további gondolkodást: a törvényalkotási folyamat parlamenti, valamint az országgyűlési elfogadást követő szakaszát kell elkülönítenünk. A parlamenti szakasz kapcsán három lehetséges megoldás merülhet fel. Egyrészt beépíthetünk a jelenlegi törvényalkotási mechanizmusba egy újabb bizottsági szűrőt, mely csak a minősített törvényekkel foglalkozna, az egyszerű törvények kívül esnének e grénium hatáskörén. Ez a modell kellően alapos előkészítés esetén lehetőséget teremt a jogalkotás átgondoltságának fokozására, azonban könnyen kiüresíthető, mechanikus szűrővé alakítható. A parlamenti vitára rendelkezésre álló időkeret bővítése szintén megkülönböztetheti a minősített és az egyszerű törvényeket. Ennek a módszernek a hátulütője ismét az, hogy eredménye csupán mennyiségi indikátorral mérhető, arra viszont nincs biztosíték, hogy a vita valóban érdemi lesz, a tárgyhoz fog kapcsolódni és teret fog engedni a hosszú távú megfontolásoknak. A harmadik eshetőség a jogalkotás parlamenti szakasza kapcsán a társadalmi részvétel újragondolása. A szakmai szervezetektől, nemzetközi megfigyelőktől, szakértőktől, jogalkalmazóktól és magánszemélyektől érkező javaslatok fontos adalékok egy törvény elfogadásának folyamatához. Jelenleg is létezik a magyar jogrendszerben a jogalkotásban való társadalmi részvételről szóló törvény.<sup>533</sup> A minősített törvények esetében előírható meghatározott fórumok szervezése, vagy elektronikus felületek létesítése, ahol bárki kifejtetheti nézeteit az új törvény tervezetével kapcsolatban. A parlamenti szakaszt követően a kötelező előzetes alkotmányossági felülvizsgálat merülhet fel, mely – különösen, ha általánosan kötelezővé tesszük – a jogalkotási folyamat része lenne. A kötelező a priori normakontroll gondolata azonban messze túlmutat a törvényalkotási eljárás hagyományos keretein, ezért ezt teljesen külön alternatívaként is értelmezhetjük.

---

<sup>532</sup> BARCELÓ I SERRAMALERA 2004, 30-31.

<sup>533</sup> 2010. évi CXXXI. törvény a jogszabályok előkészítésében való társadalmi részvételről.

### 10.3.1. A bizottsági szűrő

A jogalkotási folyamat egyes elemei közül először a bizottsági szűrő bővítésének gondolatára térek ki. A jelenlegi parlamenti működésben is fontos szerepet játszanak a bizottságok: azok a javaslatok, melyek nem kapnak legalább egyharmados támogatást az illetékes állandó szakbizottságtól, nem kerülhetnek tárgysorozatba vételre.<sup>534</sup> A törvényalkotási bizottság feladata az, hogy összegezze a szakbizottságok által megvitatásra érdemesnek tartott felvetéseket és ezt az összegzett javaslatot terjessze az országgyűlés elé.<sup>535</sup> A minősített többség kiváltására fel lehetne állítani egy olyan speciális országgyűlési állandó, ám nem szakbizottságot, mely kifejezetten csak a minősített törvényekre fókuszálna. Ebben a bizottságban többféle módszer is támogathatná a minősített többség egyes elemeinek továbbörökítését. A kormányoldal és az ellenzék paritásos elven foglalhatna helyet e testületben, a parlamenti erőviszonyok tiszteletben tartása esetén pedig minősített többségi követelményt lehetne előírni. E bizottság munkájába be lehetne vonni külső szakértőket is, akik a szakterületükhöz kötődő törvények kapcsán fejthetnék ki álláspontjukat és meghívásos alapon vennének részt az üléseken. A külső szakértők nem rendelkezhetnének szavazati joggal, hiszen nincs mögöttük semmiféle demokratikus legitimáció, az egykamarás parlament lényege pedig a népképviselet.<sup>536</sup> A szakértők jelenléte azonban a minősített törvényjavaslatok megvitatásakor mégis elengedhetetlen. A minősített törvények tárgyalására felállított bizottság tagjainak kiválasztásánál szempontként lehetne rögzíteni, hogy az érintetteknek van-e a minősített tárgykörökhöz kapcsolódó releváns szakmai tapasztalata, gyakorlata. Egy ilyen előírás azt is feltételezi, hogy a sarkalatos törvények köre jóval szűkebb lenne, mint jelenleg.<sup>537</sup> A minősített törvények terrénumának szűkítése valamennyi egyéb alternatív javaslat mögött meghúzódó megfontolás, mégis külön is kitérek majd rá, mint a paradigmaváltás legfontosabb, de nem feltétlenül egyetlen elemére.

---

<sup>534</sup> Az egyes házszabályi rendelkezésekről szóló 10/2014. (II. 24.) OGY. határozat 58. §-a.

<sup>535</sup> A 10/2014. OGY. határozat 46. §-a.

<sup>536</sup> SZENTE 2011a, 79-95.

<sup>537</sup> KUKORELLI 1994.

### 10.3.2. A parlamenti vita időtartama

Napjainkban a parlamenti jogalkotás futószalagon zajlik, nincs sem idő, sem igény a felmerülő problémák mélyebb megvitatására az Országházban. E jelenséget több tényezővel magyarázhatjuk.<sup>538</sup> Egyrészt a parlament tagjainak többsége nem rendelkezik megfelelő szakértelemmel egy adott törvényjavaslat kapcsán, ezért nem képes érdemben hozzászólni a vitákhoz. Másrészt a parlament egyre-inkább törvénygyárként funkcionál, mint erre később még visszatérek. A rendszerváltást követően minden évben meghaladta a százat az elfogadott törvények száma, az utóbbi néhány évben ez a szám már jóval túllépte a kettőszázat is.<sup>539</sup> Ebben a helyzetben az Országgyűlésben nem áll rendelkezésre sem az idő, sem a kapacitás alaposabb viták lefolytatására, az ellenzék obstrukciós politikája pedig tovább rombolja a parlamenti viták hatékonyságát és tekintélyét.<sup>540</sup> A minősített törvények megvitatására rendelkezésre álló időkeret kiterjesztése igen kockázatos eszköz. Nem jelent semmiféle biztosítékot arra, hogy a viták színvonala emelkedni fog, tartalma kapcsolódik majd a terítéken lévő javaslathoz. A megnövelt időkeret több lehetőséget biztosít a frakcióknak álláspontjuk kifejtésére, viszont éppen ezért az ellenzék kezében erős obstrukciós jogosultsággá is válhat. Az időkeret növelése csak akkor lenne eredményes eszköz a minősített törvényalkotás átgondoltságának fokozására, ha ehhez minőségi garanciák is társulnának. Hasonló logika mentén lehetne előírni, hogy a minősített törvények záró vitája és záró szavazása között meghatározott időnek kelljen elteltie, így az érdekelteknek módjukban áll fontolóra venni álláspontjukat. Felvethető persze, hogy az illetékesek valójában erre használnák-e az így nyert időt, ez az eszköz is könnyen válhat az időhúzás instrumentumává. A törvényalkotási folyamat lassítása ellentétben állna a parlamenti munka jelenlegi tendenciáival, ugyanakkor nagy lehetőséget teremthet a törvényalkotási kultúra megteremtésére.<sup>541</sup> Erre azonban nem elegendő a mennyiségi szemlélet, szükség van arra, hogy e megközelítést minőségi szempontokkal kombináljuk.

<sup>538</sup> PAPP Imre [2012]: „Egy pillantás a jogszabályok kihirdetésére” *Kodifikáció* 2012/2. 5-36.

<sup>539</sup> RIKSZER Ádám [2012]: „Az újabb jogalkotás jellemzői” *Kodifikáció* 2012/2. 37-54.

<sup>540</sup> MEZEY Barna [2003]: „Die Obstruktion in der ungarischen Rechtsgeschichte“ in *Parliaments, Estates and Representations. Published for the International Commission for the History of Representative & Parliamentary Institutions Hampshire* (I.C.H.R.P.I. Ashgate: Aldershot Hampshire) 97-122

<sup>541</sup> POZSÁR-SZENTMIKLÓSY Zoltán [2015]: „Milyen az alkotmányos kultúránk?” *Magyar Jog* 2015/ 9. 492-497.

### 10.3.3. A társadalmi részvétel erősítése

A társadalmi részvétel ma már nem kivételes jellegű, hanem elvárás valamennyi jogalkotási folyamattal szemben.<sup>542</sup> A közelmúlt alkotmánymódosításra irányuló eljárásai (Írország, Izland<sup>543</sup>) rámutattak arra, hogy egy korszerű alkotmányozási folyamatnak kulcsfogalma az inkluzívitás. A jogalkotásban ezek a követelmények valamivel enyhébbek, de itt sem hagyhatóak figyelmen kívül. Magyarországon 2011 óta létezik a jogalkotásban való társadalmi részvételről szóló törvény, ami jelzi, hogy ez a szemléletváltás a magyar alkotmányos rendszert sem hagyta érintetlenül. Magyarországon a népszavazás, a közvetlen demokrácia kivételes formának tekinthető, inkább a népi részvétel egyéb, puhább formái nyertek teret. A törvénytervezetek kialakítása során közigazgatási és társadalmi egyeztetésre kerül sor, időről-időre nemzeti konzultációk keretében van lehetőségük az állampolgároknak nézeteik kifejtésére egyes kérdésekről. A minősített törvények úgy is elhatárolhatóak az egyszerűektől, hogy esetükben szigorúbb előírások vonatkoznának a társadalmi részvételre. Ennek több iránya is felmerülhet. Lehetőség van work shopok, fórumok, kerekasztalok szervezésére, melyek nyitottak valamennyi érdekelt és érdeklődő számára, bárki elmondhatja ezek keretében észrevételeit a törvényjavaslattal kapcsolatban szóban, vagy legalább írásban. A másik lehetőség a nem személyes részvételen alapuló platformok kötelező létesítése, ahol hosszabb időn keresztül folyamatosan nyitva áll a lehetőség mindenki számára észrevételei megfogalmazására, a tervezet megvitatására. Erre a célra elektronikus felületeket lehetne létesíteni és kellően hosszú idő állna rendelkezésre a társadalmi input becsatornázására.<sup>544</sup> Az inkluzívitás első formája a szakmai/érdekképviselői oldalon teremtené reális esélyt a párbeszédre, míg a közvetett platformokon a magánszemélyek járulhatnak hozzá a jogalkotási folyamathoz. A minősített törvények esetében a társadalmi részvétel mindkét formája erősíthető lenne, így a jogalkotás bázisa bővíthet. Nem lehet viszont cél a társadalmi részvétel egyetlen

---

<sup>542</sup> REISINGER Adrienn [2011]: „Társadalmi részvétel helyi, területi és európai uniós szinten”

[kgk.sze.hu/images/dokumentumok/kautzkiadvany2011/ujkormanyzas/ReisingerAdrienn.pdf](http://kgk.sze.hu/images/dokumentumok/kautzkiadvany2011/ujkormanyzas/ReisingerAdrienn.pdf)

<sup>543</sup> LANDERMORE Hélène [2014]: „Inclusive Constitution-Making: The Icelandic Experiment” *Journal of Political Philosophy* 23. 166-191.; FARRELL David M. – O’MALLEY Eoin – SUITER Jane [2013]: „Deliberative Democracy in Action Irish-style” *Irish Political Studies* 2013/1. 99-113.

<sup>544</sup> AICHHOLZER Georg – ALLHUTTER Doris [2011]: „Online forms of political participation and their impact on democracy” [ecpr.eu/Filestore/PaperProposal/e27e56b4-fb6b-4c8b-980a-3b8357edd8e4.pdf](http://ecpr.eu/Filestore/PaperProposal/e27e56b4-fb6b-4c8b-980a-3b8357edd8e4.pdf)

erősebb formáinak (például nemzeti konzultáció) megkövetelése minden minősített törvény kapcsán, ez ugyanis ismét rendkívül merevvé tenné a szabályozást.

#### 10.4. A kötelező előzetes alkotmányossági felülvizsgálat

A minősített többség kiváltásának fontos eszköze a kötelező előzetes alkotmányossági felülvizsgálat. Ebben a logikában valamennyi elfogadott minősített törvényt kötelező előzetesen megküldeni az Alkotmánybíróságnak, hogy hatályba lépése előtt a testület állást foglaljon a szöveg alkotmányosságáról. Ennek a koncepciónak a következményei messzire mutatnak. Értелеmszerűen a jogalkotás folyamata időben elhúzódik, cizelláltabb lesz és legalább a lehetősége adott az alkotmányossági szempontok gondos mérlegelésének. A kötelező a priori normakontroll elméleti modellként rendkívül hatékony, hiszen szinte kizárja annak lehetőségét, hogy alkotmányellenes minősített törvények kerüljenek a jogrendszerbe. Felmerülhet azonban ezzel szemben az a megfontolás, hogy a minősített törvények elsősorban nem alkotmányossági, hanem legitimációs funkciót töltenek be, ezért nincs szükség arra, hogy az elfogadott normaszöveg tartalmi alkotmányosságának biztosítására a már létezők mellett újabb garanciák intézményesítésével törekedjünk. Látnunk kell továbbá, hogy a kötelező előzetes alkotmányossági normakontroll önmagában nem elegendő, csak akkor töltheti be igazán funkcióját, ha néhány eszköz kapcsolódik hozzá. Az egyik ilyen elem az indítvány lehetőségének megnyitása a normakontrollra való megküldéssel egy időben.<sup>545</sup> Szükség van arra is, hogy az előzetes normakontrollra megküldött törvények vizsgálatára szoros határidőt szabjon meg az alkotmány, máskülönben a jogalkotási folyamat rendkívüli és beláthatatlan késedelmet szenvedne.<sup>546</sup> Az is járható út, hogy az előzetes normakontroll kötelezettségét nem rendeljük hozzá valamennyi törvényhez, csak e jogszabályok egyes csoportjaihoz (ilyenek Spanyolországban például az autonóm közösségek jogállását rendező organikus törvények).<sup>547</sup> Az előzetes alkotmányossági normakontroll csak akkor lehet igazán hatékony, ha annak tiszteletben tartása kikényszeríthető. Ez oly módon biztosítható, ha a kihirdetést követő rövid határidőn

---

<sup>545</sup> TROPER 2006, 43.

<sup>546</sup> THOMAS Julien [2010]: *L'indépendance du Conseil Constitutionnel*. PhD diss. (Université libre de Bruxelles) 108-109.

<sup>547</sup> Spanyolország Alkotmányának 81. cikk (1) bekezdése (1978. január 4.).



belül utólagos normakontroll kezdeményezhető a jogalkotási folyamat alkotmányos követelményeinek érvényesülésével kapcsolatban. A kötelező előzetes normakontroll az említettek mellett mindig a taláros testületre nehezedő ügyteher gyarapodásával jár együtt, ami veszélyeztetheti az elvégzett munka színvonalát. Kitértem már arra, hogy a kötelező felülvizsgálat az alkotmánybírárságra nehezedő politikai nyomást is fokozhatja, ami alááshatja a testület irányába fennálló társadalmi bizalmat.

A következőkben az alkotmánybírárság előtti indítvány lehetőségére térek ki kötelező előzetes normakontroll esetén. Az alkotmánybírárság gyakran jelentős és terjedelmes törvényeket vizsgálna alkotmányossági szempontból, erre rövid idő állna rendelkezésére, ezért orientáció híján erősen kérdéses lenne, hogy volna-e lehetőség érdemi normakontrollra. A kötelező előzetes normakontroll e hiányosságain segíthet az, ha megnyitjuk a kötelező a priori normakontroll lehetőségét legalább egy szűk kezdeményezői kör számára. Nem célravezető e tekintetben *actio popularis* alkalmazni, ehelyett a politikai folyamat résztvevői, valamint az alapjogok védelme terén érintett állami intézmények vezetőinek lehetne ilyen jogosítványt adni. Az indítványt csak olyan személy nyújthatná be, aki releváns szakmai/politikai ismeretekkel rendelkezik az elfogadott minősített törvénnyel kapcsolatban. Erre azért is van szükség, mert az előzetes felülvizsgálat sürgős jellegéből eredően az indítvány előterjesztésére is csak legfeljebb néhány nap állna rendelkezésre. A rövid határidőből következően testület nem kaphatna ilyen felhatalmazást, indítványt csupán egyes személyek nyújthatnának be. Álláspontom szerint az alkotmánybírárság munkáját segítő tartalmi indítvány előterjesztésére kötelező előzetes alkotmányossági normakontroll esetén a köztársasági elnök, az országgyűlési képviselők (esetleg csak meghatározott számú képviselő), az alapvető jogok biztosa, a legfőbb ügyész, valamint a Kúria elnöke lehetne jogosult. Az indítványban rá lehetne mutatni az elfogadott törvényben esetlegesen azonosítható alkotmányossági problémákra, melyekre fókuszálhat az alkotmánybírárság a normakontroll során. Az indítvány előterjesztése jogosultság lenne, nem kötelezettség, az alkotmánybírárság nem lenne kötve az indítvány tartalmához, korlátlan felülvizsgálati jogosultsággal rendelkezne. Meg kell jegyezni, hogy az indítványozásra jogosultak exkluzív nevesítése nem zárná ki azt, hogy bárki más, akár magánszemélyek levélben ismertessék álláspontjukat az államfővel.

A kötelező előzetes normakontroll esetén fontos kérdés, hogy hol húzzuk meg a kötelezettség határait. A kötelező normakontroll kapcsolódhat valamennyi minősített törvényhez, a minősített törvények egy jól körülhatárolható csoportjához, illetve néhány kiemelt tárgykörhöz is. Az első modellre Franciaország szolgált példát, ahol az Alkotmánytanács előzetes felülvizsgálati kötelezettsége az organikus törvények tekintetében teljes körű.<sup>548</sup> A francia modellt azonban annak tükrében kell értelmeznünk, hogy 2008-ig kizárt volt az utólagos alkotmányossági felülvizsgálat és az utóbbi években is csak lassan nyer teret Franciaországban. Az a posteriori felülvizsgálatot előtérbe helyező jogrendszerekben nem jellemző az előzetes normakontroll kötelező előírása. Spanyolországban a kezdetben létező kötelező előzetes felülvizsgálatot eltörölték, majd később az autonóm közösségek jogállását szabályozó organikus törvények tekintetében állították csak vissza. Spanyolország esete arra példa, hogy a kötelező előzetes alkotmányossági felülvizsgálat alkalmazható a minősített törvényeknek csak egy jól körülhatárolható csoportja tekintetében is (ez Magyarországon 2011 előtt például az intézményi, vagy az alapjogi kétharmad lehetett volna).

Hazánkban ezt az utat ma valószínűleg nem lehetne követni, mivel a minősített törvények nem oszthatóak két nagy csoportra oly módon, mint ez 2011 előtt jellemző volt. A kötelező előzetes felülvizsgálatot nézetem szerint helyesen akkor alkalmaznánk, ha néhány legfontosabb államszervezeti tárgykörben (a már említettek: alkotmánybíróság, országgyűlés, köztársasági elnök, alapvető jogok biztosa, bírói függetlenség, választási törvény, szuverenitás korlátozása) íránk elő kötelezően. A teljes körű előzetes alkotmányossági felülvizsgálat hatékony garancia lehet, amennyiben a tárgyalt kiegészítő elemek is jelen vannak, túlburjánzása azonban az alkotmánybíróság egyéb hatásköreinek rendeltetésszerű gyakorlását veszélyeztetheti. A sarkalatos törvények új modelljében a kötelező előzetes alkotmányossági normakontroll meghonosítása csak a sarkalatos törvények listájának jelentős szűkítése mellett képzelhető el. Meg kell még jegyezni, hogy a kötelező előzetes normakontrollt követően a köztársasági elnök már nem emelhetne alkotmányossági vétót a jelenleg ismert módon a sarkalatos törvénnyel szemben.

---

<sup>548</sup> Franciaország Alkotmányának 46. cikke (1958. október 4.).

Az előzetes alkotmányossági felülvizsgálat tiszteletben tartása csak akkor lesz kikényszeríthető, ha annak elmulasztásához érdemi és a gyakorlatban érvényesíthető szankció kapcsolódik. Ilyen jogkövetkezményt csak a törvény hatályba lépését követően lehet beépíteni a rendszerbe, hiszen ekkor mérhető fel, hogy valamennyi alkotmányos előírást tiszteletben tartottak-e a jogalkotási folyamat során. Ezért lehet szükség az utólagos normakontroll egy speciális alakzatára, mely csak a törvény elfogadását követő rövid (például 30 napos) határidőn belül lenne kezdeményezhető. Hosszabb időre nem célszerű nyitva hagyni a pusztán formai alapon benyújtható utólagos normakontroll lehetőségét, mivel ez fölösleges bizonytalanságot eredményezne a jogrendszerben. A törvény kihirdetését követően tehát 30 napra lehetne megnyitni a közjogi érvénytelenség megállapítására irányuló utólagos normakontroll kezdeményezését a fentebb tárgyalt indítványozói kör számára. Amennyiben az elfogadott törvényt az alkotmánybíróság alaptörvény ellenesnek ítéli, ez nem feltétlenül járna a törvényjavaslat napirendről történő levételével, a parlament újratárgyalhatná a javaslatot az alkotmánybíróság észrevételei alapján. A parlament által második olvasatban elfogadott törvényt ismét az alkotmánybíróság elé kellene küldeni, hogy az alkotmányellenes tartalmak és eljárási cselekmények kiszűrése továbbra is biztosítható legyen. Ha az alkotmánybíróság az újratárgyalást követően elfogadott szöveget sem tartja alkotmányosnak, a törvényjavaslat lekerül a napirendről. Az elfogadott és kihirdetett törvény kapcsán nem érne véget a jogalkotási folyamat, hiszen nyitva állna a 30 napos határidő a közjogi érvénytelenség utólagos vizsgálatának indítványozására. Ezt az indítványt ugyanaz a személyi kör terjeszthetné elő, amely az előzetes normakontroll kezdeményezésére is jogosult. A 30 napos határidő elteltét követően formai alapon már nem kezdeményezhető alkotmányossági felülvizsgálat, a tartalmi normakontroll lehetősége azonban továbbra is nyitva áll. Ez a viszonylag bonyolult rendszer természetesen csak a minősített törvények szűk körére vonatkozna, az egyszerű törvényekre nem.

#### **10.5. A jogforrási hierarchia újragondolása**

A minősített többség korlátozásának további lehetséges eszköze a jogforrási hierarchia részbeni újragondolása. Magyarországon hagyományosan törvények szabályoznak szinte valamennyi életviszonyt, a rendeleti szintre csak részletszabályok,

vagy a törvényi kereteket kitöltő normák kerülnek. A jelenlegi körülmények között a parlament inkább törvénygyárként funkcionál, ahol egy-egy törvényjavaslat megtárgyalására kevés idő jut, a törvényeket futószalagon ontja magából az országgyűlés.<sup>549</sup> A törvényi szabályhalmaz terjedelme szinte felbecsülhetetlen és évről-évre gyarapszik. Magyarországon ez a sajátosság közjogtörténeti hagyományainkból ered, már a történeti alkotmány időszakában a törvénycikkek jelentették a jogrendszer pilléreit.<sup>550</sup> A törvények központi szerepüket csak a szocializmus évtizedeiben veszítették el, amikor az Országgyűlés működése formálissá vált, a költségvetés és néhány nagyobb kódex megalkotására korlátozódott.<sup>551</sup>

A magyar példa nem elszigetelt Európában, mégis említhetünk más jogrendszereket, ahol a megfelelő ellenőrzés mellett zajló rendeletalkotásnak komoly hagyományai vannak. Franciaországban az Alkotmány nem általános jogalkotási felhatalmazást ad a parlamentnek, hanem rögzíti a törvényhozási tárgyakat, a parlament tevékenysége ezekre korlátozódik. Ami ezen kívül esik, az a végrehajtó hatalom hatáskörébe tartozik,<sup>552</sup> illetve lehetősége van a kormányzatnak a törvényhozás ellenőrzése melletti rendeletalkotásra is.<sup>553</sup> Magyarországon a rendeleti jogalkotás térnyerése általában pejoratív tartalmat hordoz, a végrehajtó hatalom ellenőrizetlen előretörésével azonosul a törvényhozás rovására.<sup>554</sup> A rendszerváltásig jelen volt jogrendszerünkben az a gyakorlat, mely rendeleti szinten korlátozta, vagy üresítette ki az alapvető jogokat. Napjainkban azonban létezik a jogforrási hierarchia hangsúlyainak egy olyan irányú újragondolása, mely korlátozná francia mintára a törvényalkotási tárgykörök számát, ezzel párhuzamosan kiterjesztené a garanciákkal övezett rendeleti jogalkotás területét.<sup>555</sup> A jogforrási hierarchia jelenlegi szintjei nem változnának, az egyes szinteken elhelyezkedő joganyag mennyisége viszont igen. A kevesebb törvény nagyobb figyelmet kaphatna a parlamentben, így a törvényalkotási eljárás színvonala

---

<sup>549</sup>SZENTE Zoltán [n.i.]: „Az Országgyűlés húsz éve” [www.politikaievkonyv.hu/online/mp20/1-04\\_szente.html](http://www.politikaievkonyv.hu/online/mp20/1-04_szente.html)

<sup>550</sup>MEZEY Barna (szerk.) [2004]: *Magyar jogtörténet. 3. átdolgozott kiadás* Osiris: Budapest) 86-87.

<sup>551</sup>PESTI Sándor [2002]: *Az újkori magyar parlament* (Osiris: Budapest) 158.

<sup>552</sup>TROPER Michel [1992]: „The Development of the Notion of Separation of Powers” *Israel Law Review* 26. 1-15.

<sup>553</sup>Franciaország Alkotmányának 37. és 38. cikke [1958. október 4.].

<sup>554</sup>ERDŐS Csaba: „Kritikai megjegyzések az Alaptörvény jogszabály-fogalmával kapcsolatban” [dfk-online.sze.hu/images/egyedi/bihari/erd%C5%91s.pdf](http://dfk-online.sze.hu/images/egyedi/bihari/erd%C5%91s.pdf)

<sup>555</sup>RIKSZER 2012, 37-54.

emelkedhet, a törvényhozás presztízse is megváltozhat. A kevesebb törvényre figyelemmel nem lenne szükség a sarkalatos törvények olyan széles körére, mint ami napjainkban jellemző, sőt a hatályoshoz közelálló szabályozás különösen torz lenne a törvények számának jelentős csökkenése esetén. Ismét tehát visszajutunk ahhoz az alapfeltevéshez, hogy a sarkalatos törvények megváltozott koncepciója csak néhány minősített tárgykörrel számolna a magyar jogrendszerben. Mivel a törvények köre szűkülne, felértékelődne nem csupán a minősített, hanem az egyszerű törvények szerepe is. A rendeleti szabályozás terén a kulcsmomentum a garanciák rendszerén lenne: a rendeleti jogalkotás felett a parlament folyamatos ellenőrzést gyakorolna. Legalább arra lenne szükség, hogy a kihirdetett rendeleteket a kormány a törvényhozás következő ülésén az Országgyűlés elé terjessze tudomásul vétel céljából. Az Országgyűlésnek lehetőséget kell biztosítani arra, hogy amennyiben nem ért egyet a rendelet szövegével, azt leszavazza, így az adott jogszabály hatályát veszítené. A parlamenti munka megváltozna a törvényi szint újraértelmezésére tekintettel, feltételezhető, hogy így a csekély számú minősített törvény is nagyobb figyelmet élvezne. A jogforrási hierarchia újragondolása persze hasonlóan a kétkamarás parlamenthez olyan eszköz, mely az egész jogrendszert érinti és kétségtelen, hogy ez a szemléletmód nem illeszkedne a hazai közjogi hagyományokba. Mégis figyelemmel a jelenleg tapasztalható nehézségekre, valamint az érzékelhető európai trendekre a garanciákkal övezett rendeleti jogalkotás kiterjesztése, ezzel párhuzamosan a törvényi és sarkalatos törvényi szint szűkítése megfontolandó válaszlépés lehet.

A rendeleti szabályozás kiterjesztése megváltoztatná egész jelenlegi elképzelésünket a jogforrási hierarchiáról. A mostani magyar alkotmányos rendszer egyik alapelve, hogy az egyre magasabb szinteken egyre inkább csak keretszabályokat találunk, a törvények kibontják az alkotmányos szabályokat, a rendeletekben pedig a törvényi előírások gyakorlati érvényesülését körvonalazó normák kapnak helyet. Az új szemléletben a parlament továbbra is a jogalkotás elsődleges letéteményese maradna, de ezt a funkcióját gyakran nem a vonatkozó szabályok elfogadásával, megalkotásával töltené be, hanem csupán utólag hozzájárulását adná, tudomásul venné az elfogadott rendeleteket. A jogalkotás súlypontja a kormányzat, a végrehajtó hatalom irányába mozdulna el, a végrehajtó hatalom eme tevékenysége azonban csak szigorú korlátok

között érvényesülhet. A parlamentnek minden esetben biztosítani kell a lehetőséget arra, hogy érdemi ellenőrzést gyakoroljon a jogalkotás folyamata felett és adott esetben megakadályozza egyes szabályok hatályba lépését. Ez a lehetőség időben persze behatárolt, az országgyűlésnek főszabályként a rendelet kihirdetését követő első ülésén kellene határoznia hozzájárulásáról, a rendelet kihirdetése és az országgyűlési döntés között azonban legalább tizenöt, de legfeljebb harminc nap telhet el. Egyetlen rendelet sem léphet hatályba az országgyűlés megerősítő határozata nélkül, így az országgyűlés olyan szerepet töltene be a rendeletalkotási eljárásban, mint az Alkotmánybíróság kötelező előzetes normakontroll esetén. Az országgyűlést a rendeletek tekintetében csak a negatív jogalkotói kompetencia illetné meg, a megsemmisítés nem lenne indokoláshoz kötve, az pusztán a parlamenti többség akaratából következne. A megsemmisítésről szóló döntés előtt mindig biztosítani kellene az érdemi vita lehetőségét.

A szűkebb törvényi szint kereteit az alkotmány körvonalazná, taxatívve nevesítve a törvényalkotási tárgyakat. Az alkotmány tehát nem azt rögzítené, hogy mely tárgykörök szabályozhatóak kizárólag törvényben, hanem éppen ellenkezőleg azt, hogy mely területeken van helye a törvényalkotási eljárásnak. A törvények szintje valamivel tágabb lehetne, mint a jelenlegi sarkalatos törvények köre, jóval szűkebb azonban, mint a hatályos törvényi szabályozás térréuma, nagyjából harminc-negyven témát ölelhetne fel. Ebben a rendszerben kellene elhelyezni azokat a sarkalatos törvényeket, melyek elkülönülnének az egyszerű törvények szélesebb halmazától. A törvények közé kerülhetnének az államszervezet fontosabb szabályai, az alapvető jogok, valamint egyes közpolitikai tárgykörök (nagyjából azok, melyek ma Magyarországon sarkalatos tárgykörnek minősülnek). Ezzel szemben minősített törvénybe közpolitikai tárgykörök nem kerülnének, az alapvető jogok esetében pedig elegendő ezek védelméről ilyen szinten közvetett módon gondoskodni. A minősített törvények fő területe az államszervezet lehetne: első sorban itt kell megtalálnunk a legfontosabb tárgyköröket, ahol indokolt többletgaranciák nyújtása. A politikai rendszert a választásra vonatkozó jogszabályok körvonalazzák, ez határozza meg, hogy a pártok milyen feltételekkel versengenek a hatalomért. Mindenképpen szükséges tehát az országgyűlési és helyi önkormányzati képviselők választásának rendjét minősített törvénybe foglalni. Az Európai Parlament tagjainak választása esetén tekintettel az európai parlamenti

képviselők viszonylag korlátozott mozgásterére ez a garancia már nem feltétlenül indokolt. Az Alkotmánybíróság örködik az Alaptörvény tiszteletben tartása felett, szerepe fontos az alapvető jogok oltalmazásában, ezért fokozott védelme alátámasztható. Az alapvető jogok biztosa a minősített többség közvetett jogvédelmi szerepét erősítheti. Az Országgyűlés a választói akarat megtestesítője és kifejezője, napi politikai csatározások színtere, működésének szabályai esetén helye van a politikai konszenzusra törekvésnek. Minősített törvénybe kerülhet még a köztársasági elnök jogállását, valamint az igazságszolgáltatás függetlenségét biztosító szabályozás, továbbá Magyarország szuverenitásának korlátozása. Ettől eltekintve valamennyi törvény egyszerű törvény lenne, ugyanazon törvényben minősített és egyszerű törvényi rendelkezések nem kaphatnának helyet. Amennyiben egy szabály nem megfelelő törvénybe kerül (például egy minősített rendelkezés egyszerű törvénybe) az Alkotmánybíróság a szóban forgó normát megsemmisítené. A minősített törvények nem feltétlenül a minősített többségből eredően különbülnének el az egyszerűektől: többlet garanciát jelenthetne a kötelező előzetes alkotmányossági felülvizsgálat, vagy a jogalkotási folyamat részbeni újragondolása.

#### **10.6. A minősített tárgykörök körének szűkítése**

A fentiekben azokat a lehetőségeket vettem sorra, amikor a minősített törvény gondolatát nem vetjük el, csupán annak koncepcióját és terrénumát kívánjuk átalakítani. Erős érvekkel támasztható alá azonban az az álláspont is, mely egyáltalán nem számol a minősített törvények jövőbeni szerepével és az egységes, homogén törvényi kategória mellett érvel. Megítélésem szerint azonban a minősített törvények létjogosultságát alátámasztó érvek meggyőzőbbek, amennyiben a minősített törvények körét nem vonjuk meg ésszerűtlenül tágan. A minősített törvény logikája komoly lehetőség egyes esszenciális tárgykörök stabilitásának biztosítására, amennyiben ezt az eszközt jól használjuk, az alkotmányos rendszer érdemi garanciája lehet. Számos ország létezik, ahol a minősített törvények egyáltalán nincsenek jelen, az országok nagy többsége elegendő bizonyítékot szolgáltat arra, hogy működőképes az a modell, mely a törvényi kategóriát homogén egységként kezeli. Mégis a minősített törvény teljes tagadása Magyarország esetében egy már létező lehetőség visszautasítását jelentené. Minősített

törvények híján az alkotmányt törvényi szabályok bontanák ki, a technikai szabályok pedig rendeletekbe kerülnének. Számos jogelméleti és dogmatikai vita kiküszöbölhető lenne, ugyanakkor elveszne az a perspektíva, hogy a politikai élet, az állami működés alapvető szabályai esetében széles körű konszenzus követelményt állítsunk fel. A minősített törvények kiiktatása a jogrendszerből tehát védhető álláspont, én mégsem osztom ezt a nézetet.

A minősített törvények terrénumának szűkítésekor figyelemmel kell lennünk arra, hogy mely jogintézmények fogják átvenni, illetve tovább vinni a minősített törvény garanciális szerepét. Az Alkotmánybíróság normakontroll tevékenysége, a közigazgatási, valamint a hazai- és nemzetközi bírói fórumok mind abban az irányban hatnak, hogy a jelenleg minősített többséghez kötött jogintézmények jogszerű működése kikényszeríthető legyen. A közjogi rendszer alapvető szabályai közül a fontosabbak az Alaptörvénybe kerülhetnének, bővítve az alkotmány tartalmát, a kevésbé lényegesek egyszerű törvénybe csoportosíthatóak át.<sup>556</sup> Az alapjogok kapcsán a jogvédelmi intézményrendszer megerősítésére célszerű koncentrálni, bár korábban rámutattam már arra, hogy a jelenlegi jogorvoslati lehetőségek száma és hatékonysága lényegesen meghaladja a bő két évtizeddel ezelőtti szintet. A minősített többség elhagyása mellett szükség lenne viszont a jogvédelmi szint relativizálódásához vezető előírások kiiktatására (mint például az Alkotmánybíróság normakontroll lehetőségének korlátozása, vagy az utólagos normakontroll kezdeményezői körének túlságosan szűk megvonása).<sup>557</sup>

A minősített törvények terrénumának szűkítése, ám a jogrendszerben való benntartásuk esetén nem oldódnának meg azok a dogmatikai és jogelméleti viták, melyek jelenleg is zajlanak a minősített törvények jogforrási jellegéről, a minősített szabályozás terjedelméről az érintett országokban. Álláspontom szerint ezek kiküszöbölésére a helyes megoldás az lenne, ha az Alaptörvény nem sarkalatos tárgyköröket, hanem valóban törvényeket nevesítene. Sarkalatos törvénynek a korábban már említett tárgykörök minősülhetnének: a választási rendszerről, az országgyűlésről, az alkotmánybíróságról, a köztársasági elnökről, a bírói függetlenségről, valamint az

---

<sup>556</sup> JAKAB 2014, 96-102.

<sup>557</sup> BALOGH 2012, 53-79.



alapvető jogok biztosáról szóló törvények, továbbá Magyarország szuverenitásának korlátozása, tehát összesen mintegy nyolc tárgykör. A szuverenitás korlátozására vonatkozó kitétel természetesen nyíltvégűvé tenné a sarkalatos törvények listáját. Az Alkotmánybíróság feladata lenne, hogy őrködjön a minősített és az egyszerű törvényi szint megfelelő szétválasztása felett. Amennyiben a jogalkotó nem szabályszerűen járt el, minősített törvényekbe kerültek egyszerű rendelkezések, vagy mindez fordítva történt, az Alkotmánybíróság nem csupán elhatárolja a nem összeillő rendelkezéseket, hanem a nem megfelelő szintre került szabályokat meg is semmisíti. A megsemmisítés arra az esetre is vonatkozna, ha egyszerű törvénybe kerül minősített rendelkezés, de arra is, ha mindez fordítva játszódik le. Az nem lenne megengedhető, mint jelenleg, hogy egy törvényben egymás mellett találunk minősített és egyszerű rendelkezéseket, hiszen ez a sajátosság a minősített törvényekkel kapcsolatos viták egyik alapja. A jelenlegi nagyszámú sarkalatos törvélynél a tökéletes elkülönítés nehezen lenne elképzelhető, a minősített törvények szűkebb köre esetében azonban már reális célkitűzés lehet. A megsemmisített rendelkezéseket a jogalkotó a megfelelő eljárásrendben és a formai előírások tiszteletben tartásával újra elfogadja. Ebben a felállásban az nem volna elegendő, hogy a minősített többséggel elfogadott egyszerű törvényi rendelkezés esetében az alkotmányos előírás teljesül, ha az ilyen egyszerű törvényi szabály egy egyébként sarkalatos minősített törvényben kapna helyet, az Alkotmánybíróság a jogállamiság és a jogbiztonság elveire hivatkozva akkor is megsemmisíthetné. Közel állna ez a szisztéma ahhoz, mely ma is létezik a költségvetési törvény kapcsán: a költségvetési törvény bár nem sarkalatos, elfogadása, illetve módosítása semmilyen más törvény elfogadásával, illetve módosításával nem kapcsolható össze.<sup>558</sup>

#### 10.7. Néhány megjegyzés a *de lege ferenda* javaslatokhoz

Az említett felvetések újszerű megoldásokat ültetnének a magyar jogrendszerbe, sőt ezen elképzelések egy részére nem is találunk működő példát más államokból. Mégis, a sarkalatos törvények új koncepciójának kutatása jogtörténeti hagyományaink továbbörökítését is szolgálja, mivel a sarkalatos törvény egyik tradicionális alapgondolata az volt, hogy egyes törvények jelentőségüknél fogva

<sup>558</sup> 4/2006. (II. 15.) AB határozat, ABH 2006, 101. (Ügyszám: 76/B/2005. )

kiemelkednek az egyszerű törvények sorából. Igaz ugyan, hogy a jogtörténeti megközelítésben ez az elhatárolás nem jelentett változást a jogalkotási eljárásban, ez a sarkalatos törvény előbb említett alapgondolatát nem befolyásolja. A sarkalatos törvény, illetőleg a minősített törvény teljes kiiktatása a magyar jogrendszerből egy sok évszázados jogintézmény hazai fejlődését zárná le. Helyesebb lehet inkább egy régi megoldás újszerű alternatíváinak keresése, a hagyományokon építkező haladás gondolatának gyakorlati átültetése. A sarkalatos törvény jelenlegi koncepciójának megváltoztatásához támpontot a külföldi jogrendszerek biztosíthatnak, ez azonban nem jelenti a nemzetközi minták kritika nélküli átvételét. Nem célszerű a francia, vagy a spanyol megoldás változtatás nélküli átemelése, ehelyett arra kell törekednie az alkotmányjog tudományának, hogy egy a magyar hagyományokból és a nemzetközi jogfejlődésből építkező, de egyúttal egészen újszerű elemeket is felvonultató megoldás kimunkálásában működjön közre. A megelőző fejezetekben felvázolt koncepciót ezen követelmények szem előtt tartásával alakítottam ki.

A *de lege ferenda* javaslatok ismertetése kapcsán felmerülhet, hogy ezek hiába valóak, mivel belátható időn belül nincs reális lehetőség a jelenlegi minősített törvény koncepció akár részletes átdolgozására sem. A sarkalatos törvények mostani formájukban eredeti stabilizáló szerepük helyett inkább a jogrendszer kiegyensúlyozott fejlődésével szemben hatnak, mivel fokozzák a társadalmi és politikai feszültségeket, továbbá egyes törvények módosítását számottevően akadályozhatják. Érdeemes belegondolni abba, hogy mi történik majd akkor, ha egy az Alaptörvény elfogadását követően megalkotott sarkalatos törvényeket elutasító kormányzat kerül hatalomra. Ez a kormányzat vagy megsértve az Alaptörvényt egyszerű többséggel módosítja a sarkalatos törvényeket, vagy az Alkotmánybíróság elé küldi a minősített többséggel elfogadott jogszabályokat, hogy a testület normakontroll keretében mondja ki a minősített többség alkotmánysértő voltát. Előbbi megoldás nyílt alkotmánysértéshez, utóbbi az alkotmánybíróság direkt politikai szerepének túlsúlyához vezetne.<sup>559</sup> Az első forgatókönyv esetén felmerülhet az is, hogy a jövőbeni ellenzék, mely korábban elfogadta a sarkalatos törvényeket az egyszerű többséggel eszközölt módosításokat megtámadja az Alkotmánybíróságon. A politikai vitában a döntő szót ezúttal is a taláros

---

<sup>559</sup> NÉMETH, 2015.

testület mondaná tehát ki. Egyik felvázolt perspektíva sem ígérkezik csábítónak, ezért lehet célszerű még idejekorán újragondolni a sarkalatos törvények jelenlegi rendszerét. Az alkotmányjog tudományának fontos feladata, hogy egy későbbi esetleges módosítás esetére rögzítse azokat a szakmai mércéket, melyek e módosítás során támpontként számításba vehetők, illetve veendők. Az már más kérdés, hogy az alkotmányos reformok idején az alkotmányjogi megfontolások általában csak a politikai akarat függvényében jutnak szerephez.

Ebben a fejezetben a sarkalatos törvények alátámasztásának igazolására szolgáló elméletekre támaszkodva sorra vettem azokat a lehetséges alternatívákat, melyek a jelenlegi sarkalatosság koncepció megváltoztatására, vagy árnyalására szolgálhatnak. Természetesen nincs olyan módosító javaslat, mely egyszerre operálna a kétkamarás parlament gondolatával, a törvényalkotási folyamat és a jogforrási hierarchia megváltoztatásával, valamint a kötelező előzetes alkotmányossági felülvizsgálattal. Mindezek egy esetleges reform lehetséges elemei, ezekből építkezve alakítható ki egy hosszú távon garanciaként funkcionáló minősített többség koncepció. A korábbiakban többször utaltam már rá, hogy hogyan vélekedem a reform egyes lehetséges irányairól, azonban mindeddig nem vázoltam fel a maga egészében az általam az ideálshoz közelállónak tartott sarkalatosság koncepciót. A befejező részben bemutatom, hogy hogyan működne az eddigi megfontolások alapján az általam leghelyesebbnek tartott minősített törvény modell. Már most előre kell bocsátanom, hogy ez a modellt magam sem tekintem befejezett egésznek, hanem csak egy gondolkodási folyamat egy állomásának, ami lehetőséget teremt a továbblépésre. Az előzőekben ismertetett *de lege ferenda* javaslatok is első sorban arra szolgálnak, hogy orientációt nyújtsanak a további szakmai párbeszéd számára. A sarkalatosság koncepció perspektíváit vizsgálva két adottsággal számoltam: egyrészt, hogy nem vetjük el eleve a minősített törvény gondolatát, másrészt hogy a minősített törvények jelenlegi terrénumának számottevő szűkítésére lenne szükség. A fentebb ismertetett lehetséges irányok e két hipotézis keretein belül nyithatnak új távlatokat a sarkalatos törvények számára.



# 11.

## Összegzés, a sarkalatos törvények javasolt új modellje

### 11.1. A főbb gondolatok összegzése

A disszertációt záró fejezetet két fő részre osztom. Először röviden áttekintem az egyes nagyobb egységekben tárgyalt megfontolásokat, melyek alapján következtetéseimet levontam. Erre alapozva munkám zárásaként a teljes körűségre és részletességre törekedve felvázolom azt a modellt, melyet személy szerint követendőnek tekintek a sarkalatos törvények vonatkozásában. Végezetül néhány összegző gondolatot fogalmazok meg. Bízom abban, hogy ez a koncepció alkalmas lesz arra, hogy ösztönözze a további gondolkodást a minősített törvények magyarországi perspektíváiról.

**Σ** Munkám első fázisában a minősített törvények alátámasztására szolgáló paradigmák átfogó felvázolására, továbbá az alkalmazott módszerek és szakirodalom ismertetésére fektettem a hangsúlyt. A minősített törvények interdiszciplináris, a hazai előzményeket, a nemzetközi példákat, valamint a különböző tudományterületek szempontjait egyaránt figyelembe vevő elemzésére mindeddig nem került sor. Jelen disszertációmban erre tettem kísérletet, a minősített törvények létjogosultságának öt elméletét nevesítve: az alkotmány meghosszabbításának, az alkotmány stabilitását szolgáló eszköznek, a politikai instrumentumnak, az alapjogokat védő garanciának, valamint a hatalommegosztást befolyásoló tényezőnek a paradigmáját. Ebben a szakaszban még nem törekedtem a mélyebb elemzésre, csupán az egyes megközelítések szembeállítására, a különböző érvrendszerek körvonalazására. Munkám két tekintetben eltér a területtel foglalkozó eddigi tanulmányoktól. Egyrészt a sarkalatos törvények

jelenlegi és lehetséges koncepcióinak előnyeit, hátrányait valamennyi releváns megközelítés szempontjainak számbavételével igyekeztem azonosítani és mérlegre tenni. Az egyes paradigmákat több szerző feldolgozta már, elmaradt azonban ezek szinoptikus, átfogó elemzése. A kiválasztott paradigmák köre persze vitatható és sohasem lehet teljes körű: én azt az öt értelmezést választottam ki, melyek szakirodalmi háttere számottevőnek látszott. A másik újdonság a minősített törvények nemzetközi (francia, spanyol, német, román, angol és más nyelvű) forrásainak rendszerezése. E tanulmányok jelentős része mindeddig ismeretlen maradt a magyar szakmai közvélemény számára, ezért elemzésük újabb impulzust adhat a minősített törvényekről zajló hazai szakmai párbeszédnek.

**Σ** A történeti rész azért kívánczolt a bevezető fejtegetéseket követő helyre, mivel a magyar jogtörténeti hagyományok ismerete nélkül a modern minősített törvény hazai fejlődése nem érthető meg. Magyarország helyzete eltér más, a minősített törvényeket alkalmazó országokétól, mivel e területen több évszázados hagyományokkal rendelkezik. A jogtörténeti sarkalatos törvények azonban bizonyos hasonlóságok ellenére alapvetően más logikai struktúrában működtek, mint a jelenlegi minősített törvények, ezért célszerűtlen és történelmietlen a két jogintézmény közötti folytonosságot feltételezni. A jogtörténeti sarkalatos törvények a jelenlegi emelt többségi követelmény közvetett előzményeinek tekinthetők, az Alaptörvény megalkotása során inkább hivatkozási alapnak, sem mint az alkotmányozást ténylegesen befolyásoló hagyománynak gondolhatjuk ezeket. A rendszerváltás idején az alkotmányozási folyamat irányítói a történeti alkotmány jogfolytonosságára nem támaszkodhattak, így a korábbi sarkalatos törvények sem játszottak fontos szerepet az átalakulásban. Meg kell viszont azt is jegyezni, hogy a modern minősített törvények közül éppen a rendszerváltás idején létező hat sarkalatos törvény elhatárolása állt legközelebb az eredeti sarkalatos törvényi gondolatkörhöz.<sup>560</sup> Az alkotmányerejű, illetve a kétharmados törvények időszakában a tradíciók háttérbe szorultak és az Alaptörvény kapcsán is csak a retorika és a terminológia szintjén éledtek újra. Ez nem egyoldalúan negatív tendencia, a hagyományok megtartása, illetve a modernizáció közti egyensúlyt ugyanúgy szinte patikamérleggen kell megállapítanunk, mint azt korábban a stabilitás és a rugalmasság

---

<sup>560</sup> ANTAL 2011, 20.

kapcsán láttuk.<sup>561</sup> Tisztában kell azonban lennünk azzal, hogy jelenlegi sarkalatos törvényeink nem első sorban jogtörténeti hagyományainkból táplálkoznak. Ugyanakkor arról sem felejtkezhetünk meg, hogy könnyen lehet: a jogtörténeti sarkalatos törvények nélkül ma nem léteznének Magyarországon minősített törvények, a törvényi kategória cizellált leírásának ugyanis nagy hagyományai vannak Magyarországon.<sup>562</sup> A jogtörténeti megközelítés akár külön paradigma is lehetne, azonban funkciójánál fogva inkább egy valamennyi elmélet mögött húzódó alapvetésnek, sem mint a sarkalatos törvények igazolására önmagában alkalmas koncepciónak látszik.

**Σ** A nemzetközi háttér a rendszerváltás kapcsán volt hangsúlyos, amikor az alkotmányozási folyamat résztvevői a külföldi demokratikus átmenetek elemzésével törekedtek a megfelelő megoldások azonosítására. Franciaország, Spanyolország és Ausztria - és nem a sarkalatos törvények tekintetében, de sok más vonatkozásban nem kis mértékben Németország alkotmányos berendezkedése - jelentették az elsődleges mintát, az akkori közéletben a nemzetközi példák fontosabb hivatkozási pontul szolgáltak, mint az 1945 előtti hazai sarkalatos törvények.<sup>563</sup> A rendszerváltás idején a külföldi körkép kizárólag Európát jelentette, ma már azonban ennél szélesebb körben vizsgálhatjuk a minősített törvényeket. A demokratikus átmenet kapcsán a francia, a spanyol és az osztrák minta merült fel, ma már azt is figyelembe vesszük, hogy különösen Franciaország és Spanyolország esetében számos modellt követő országról beszélünk a világ valamennyi kontinensén. A minősített törvény nem csupán néhány jelentős nyugat-európai ország elszigetelt sajátossága, melyet az alkalmazó országok súlyánál fogva komolyan kell vennünk, hanem olyan jogintézmény, mely széles körben elterjedt Madagaszkártól Ecuadorig, Chilétől Moldováig. A magyar alkotmányfejlődést ebben a sokszínű keretben kell elhelyeznünk és közben nem veszíthetjük szem elől, hogy a minősített törvények tekintetében Magyarország külön nemzeti modellt képvisel. Egyedi sajátossága a magyarországi minősített törvényeknek, hogy számos formájuk létezett már, csak a rendszerváltás óta legalább három eltérő szisztémát különíthetünk el. Az egyes átalakulásokat a belpolitikai viszonyok mellett mindig befolyásolták

<sup>561</sup> KUKORELLI 1994, 451.

<sup>562</sup> HORVÁTH 2011b, 123; HORVÁTH Attila [2011a]: „Glosszák a készülő Alkotmányhoz” in KUBOVICSNÉ 2011, 48-52.

<sup>563</sup> Somogyvári István szóbeli közlése a vele készített interjú során [2016. október 27.].

a nemzetközi trendek is, a külföldi minták azonban csak közvetett előzményként értékelhetőek: nem kiváltói, csupán alakítói voltak a magyarországi fejleményeknek.<sup>564</sup> A jelenlegi sarkalatos törvények közvetlen előzményeinek a rendszerváltás óta eltelt bő két évtized eseményeit kell tekintenünk, más országok jogrendszerei csak összehasonlító jogi szempontként, vagy kiegészítő érvként merülhettek fel. A történeti és a nemzetközi háttér feltérképezése nem ad kielégítő magyarázatot a jelenlegi sarkalatos törvény koncepció struktúrájára, ismerete ennek elemzéséhez mégis elengedhetetlen.

**Σ** A negyedik fejezetben átfogó, a bevezetőben leírtakhoz képest már egyel részletesebb körképet vázoltam fel a minősített törvények létjogosultságának igazolására létező öt releváns paradigmáról. Ezek a paradigmák már régóta léteznek a magyar- és nemzetközi szakirodalomban, azonban a teljes körűségre törekvő feldolgozásuk mindeddig elmaradt. Az egyes megközelítések más-más tudományág szempontjait veszik figyelembe, a minősített törvények eltérő sajátosságaira fókuszálnak. Az egyes elméleteket olyan logika szerint kívántam ismertetni, hogy először a bevezető részben csak néhány gondolat erejéig tértem ki az öt paradigmára, majd a negyedik fejezetben már az egyes olvasatok legfontosabb érveit nevesítve és azokat röviden kifejtve folytattam a tézisek bemutatását. Végül egy-egy külön fejezetet szenteltem valamennyi értelmezésnek, hogy a megfelelő alapossággal vizsgálhassak minden, a minősített törvények alátámasztására szolgáló tételt. Álláspontom szerint ez a lépcsőzetes analízis biztosíthatja, hogy a kutatás végére teljes képet kapjunk a minősített törvényekről és ez alapján fogalmazhassunk meg *de lege ferenda* javaslatokat. E fejezet tömör összegzése mindazon megfontolásoknak, melyeken jelen disszertáció alapul. A minősített törvények tudományos vizsgálata általában a gyakorlati folyamatokból, az Alkotmánybíróság vonatkozó határozataiból indul ki, az elméleti/dogmatikai alapok igen hiányosak. A paradigmák egymást követő rövid áttekintése rávilágít arra, hogy a főbb elméletek nélkül a minősített törvényekkel kapcsolatban nem juthatunk megalapozott konklúziókra.

---

<sup>564</sup> Somogyvári István közlése a vele készült interjú során [2016. október 27.].



Σ A következő fejezetben, mely már egy konkrét paradigmát taglal, az alkotmányelméleti megfontolások a hangsúlyosak, melyek azonban messzire mutató gyakorlati következményekkel bírnak. A magyar szakmai közvéleményben is jelen van egy olyan irányzat, mely a sarkalatos törvényeket az alkotmány részének tekinti, az alkotmányt az Alaptörvény és a sarkalatos törvények összességéként írja le.<sup>565</sup> Hasonló álláspontok külföldi szerzőknél is megfigyelhetők.<sup>566</sup> Az alkotmány fogalmának felhígítása, túlságosan tág, illetve bizonytalan lehatárolása számos jogalkalmazási nehézséget vet fel, illetve általános jogbizonytalanságot eredményez. A minősített törvényeket csak akkor lehet az alkotmány részének tekinteni, ha terrénükük kellően szűk, a jelenlegi kiterjedt minősített törvényi szabályozás mellett ez a megközelítés relativizálná az alkotmány tekintélyét és a gyakorlatban is nehézzé tenné az alkotmány funkciójának betöltését. A minősített törvényi quasi alkotmányos, illetve az alkotmányos szabályok között nem lenne egyértelműen hierarchikus viszony, a sarkalatos törvények ezzel szemben minden kétséget kizáróan az egyszerűek fölé kerülnének a jogforrási hierarchiában. Az Alkotmánybíróságnak nem egy egységes, behatárolható jogi dokumentumot és a hozzá kapcsolódó gyakorlatot kellene figyelembe vennie normakontroll tevékenysége során, hanem több, mint harminc jogszabályt, illetve egyéb sarkalatosnak minősülő jogszabályi rendelkezéseket. Amennyiben a sarkalatos törvények quasi alkotmányos normák, a minősített törvényi szabályozás terrénjáról zajló technikainak látszó viták tulajdonképpen az alkotmány határaitól zajlanának. Kétségtelen, hogy Ausztriában létezik hasonló megoldás, ez azonban ott is folyamatosan vitatott, illetve ma már több évtizedes gyakorlat áll a működő rendszer hátterében. Magyarországon a minősített többség következetlen használata, koncepciójának és terrénjárának gyakori változtatása óvatosságra int bennünket: nem engedhető meg, hogy az alkotmányt a quasi alkotmányos, minősített törvényi rendelkezések módosításával megváltoztassa a politikai akarat.<sup>567</sup> A minősített törvények quasi alkotmányos karaktere

---

<sup>565</sup> ABLONCZY 2011, 210.

<sup>566</sup> GENEVOIS Bruno [1996]: „Normes de références du contrôle de constitutionnalité et respect de la hiérarchie en leur sein” in BRAIBANT Guy de: *L'État de droit. Mélanges en l'honneur de Guy Braibant* (Dalloz: Paris) 324.

<sup>567</sup> BARAK Aharon [2011]: „Unconstitutional constitutional amendments” *Israel Law Review* 321–341; 329–330.

tehát nem támogatható felvetés, csak akkor lenne ésszerűen kivitelezhető, ha a minősített törvények köre a jelenleginél jóval szűkebb volna.

**Σ** A minősített törvények alkotmányt stabilizáló szerepét csak az alkotmány időtállóságát biztosító eszközök rendszerének ismeretében ítélnénk meg helyesen. A minősített törvényeket általában nem szokás a közvetlen alkotmányvédelmi mechanizmusok közé sorolni, kétségtelen azonban, hogy közvetetten ilyen hatásokkal bír. Az alkotmány szabályainak kibontása, az alkotmány alapszabályainak elhelyezése és a széleskörű konszenzus megkövetelése egyaránt az alkotmány gyakori módosításai ellen hatnak. Mégis úgy tűnik, a minősített többségű jogalkotás nem célszerű eszköz az alkotmány stabilitásának előmozdítására. Azon túl, hogy garanciális hatásai csak áttételesek számot tevők az állandóság ellen ható következményei is, mint a folyamatos dogmatikai viták, a fokozódó politikai feszültségek és az alkotmány határainak elbizonytalanodása. Álláspontom szerint az alkotmány módosításának emelt többséghez kötése, a népszavazás, a módosíthatatlan rendelkezések, valamint az alkotmánybíróság alkotmány-módosítások tartalmi felülvizsgálatára kiterjedő hatásköre hatékonyabb és megfelelőbb eszközök az alkotmány gyakori módosításának megelőzésére. Az alkotmány stabilitásának erősítése reális igény lehet a magyar alkotmányos rendszerben, ennek eszközeit azonban nem a minősített törvények irányában kell keresnünk. A paradigmák többsége nyomán beépíthetőek egyes elemek az ideálisnak tekintett minősített törvény koncepcióba, az alkotmányt stabilizáló eszköz víziója azonban nem szolgáltat ilyen szempontokat. Amit a minősített törvény e téren ad az egyik oldalon, azt el is veszi a másikon, a minősített törvény két alkotmányos igazolása közül tehát minden önellentmondásával együtt is az alkotmány meghosszabbítása tűnik a védhetőbb koncepciónak. A sarkalatos törvényeknek csak másodlagos és mellékes funkciójuk lehet az alkotmány időtállóságának erősítése, ehhez legalábbis az szükséges, hogy a minősített törvények helyzete a jogrendszerben teljes mértékben tisztázott legyen. Ez a cél pedig szinte elérhetetlennek tűnik.

**Σ** A minősített törvények politikai szerepe kapcsán a négy kulcsfogalmat szükséges újra hangsúlyozni: a kisebbségvédelmet, a parlamentarizmus torzulását, a választási rendszerrel való összefüggést, valamint a kétharmados kormánytöbbséget. A minősített

törvények politikai szerepe csak e négy elem együttes figyelembe vételével értelmezhető megalapozottan. A minősített törvények, főként azok kétharmados modellje nem egyeztethető össze széles szabályozási téren a parlamentarizmus alapvető logikájával. Kétharmados kormányzat esetén a minősített többség könnyen válhat a politikai erőter kisajátításának eszközévé, ami további feszültségek táptalaja lehet. A kisebbségvédelemnek számos eszköze létezik a jelenlegi alkotmányos rendszerben, annyi bizonyos, hogy nem a minősített többségű törvényalkotás ennek a leghatékonyabb modellje. A választási rendszerrel való összefüggés sokrétű: a minősített törvények hatása nagyban múlik azon, hogy mennyire nehéz egy adott jogrendszerben megszerezni a parlamentben a kétharmados, vagy legalább a kétharmadoshoz közeli parlamenti többséget. Másként kell értékelnünk a kétharmados többséget többségi, arányos és vegyes választási rendszer esetében, másként unitárius és föderatív és ismét eltérően egykamarás és kétkamarás rendszerben. A minősített törvények politikai szerepe megnövekszik átmeneti időszakokban, amikor egy autoriter rezsim hirtelen, vagy fokozatosan átadja helyét a demokratikus politikai és társadalmi struktúrának.<sup>568</sup> Ilyen esetekben az erőviszonyok és a fejlemények mindig kiszámíthatatlanok, ezért mindenkinek az az érdeke, hogy a folyamatokat konszolidált mederbe terelő eszközök kerüljenek az alkotmányba. A minősített törvények átmenetet támogató politikai funkciója valamennyi európai országban fontos, ahol modellértékű formája alakult ki a minősített törvényeknek. Magyarországon a rendszerváltás kapcsán hangsúlyozhatjuk az átmeneti funkciót, az Alaptörvény elfogadása idején a sarkalatos törvényeknek ilyen szerep nem jutott, a deklarált cél a hosszú távú stabilitás megteremtése, nem pedig a reformfolyamat zavartalanságának biztosítása volt.<sup>569</sup> Ez a kormányzat akkori kétharmados többségi pozíciójából is következett.

**Σ** A minősített törvények alapjogvédő szerepe mindig is vitatott elméletként létezett, számos esetben azonban ez a megközelítés jutott érvényre. Az alapjogok védelmének szervezeti eszközei csak akkor lehetnek hatékonyak, amennyiben szakértelemmel rendelkező és elkötelezett testületek és személyek működtetik a garanciális

---

<sup>568</sup> GINSBURG Tom – ELKINS Zachary – BLOUNT Justin [2009]: Does the Process of Constitution-Making Matter? *The Annual Review of Law and Social Science* 23  
[home.uchicago.edu/~tginsburg/pdf/articles/DoesTheProcessOfConstitutionMakingMatter.pdf](http://home.uchicago.edu/~tginsburg/pdf/articles/DoesTheProcessOfConstitutionMakingMatter.pdf)

<sup>569</sup> SCHMIDT 2013.

mechanizmusokat. A minősített törvények jogalkotási garanciaként egyaránt alátámaszthatják az alapjogokra vonatkozó közvetlen tartalmi szabályozás, valamint az alapjogokat oltalmazó szervezeti garanciák védelmét. A minősített törvények alapjogvédelmi szerepe kapcsán e két területet határozottan szét kell választanunk. Az alapjogokra vonatkozó tartalmi szabályozás fokozott védelme indokolt, minősített többséghez kötése azonban az alapjogi szabályrendszer túlságosan széles köre miatt számos veszélyt is rejt magában. Az alkotmányok alapjogi katalógusa kiterjedt és egyre-inkább bővül, az Alaptörvény több, mint húsz alapjogot nevesít.<sup>570</sup> Amennyiben e tárgykörökben a kormány döntési lehetőségét kizárjuk, vagy jelentősen korlátozzuk, az számottevően csökkenti a kormányzásra kapott felhatalmazás értékét, a politikai folyamatok pedig könnyen zsákutcába kerülhetnek. Ami a közvetett jogvédelmi szerepet illeti, a minősített törvények terrénumát ezekre kell korlátozni. Az alkotmánybíróság, valamint az alapvető jogok biztosa két olyan jogvédelmi mechanizmust testesítenek meg, melyek esetében indokolt a széleskörű politikai konszenzus. Amennyiben létezik a kétharmados többség által támogatott kontroll az alapjogok felett, a szabályozás gyorsan változó igényei miatt nem indokolt a minősített többség előírása. A sarkalatos törvények alapjogokat védő szerepe tehát a szűkített terrénum esetében sem elvetendő paradigma, a minősített többségű jogalkotás ezen funkcióját azonban az alapjogvédelem közvetett eszközeire kell korlátozni. A jelenlegi magyar szabályozás álláspontom szerint e tekintetben közel áll az ideálishoz: az alkotmánybíróság, a bíróságok és az ombudsman azok az alkotmányos szereplők, akik esetében fenn kell tartani a kétharmados szavazatarányt, egyéb tekintetben erre nincs szükség. A mai magyar jogrendszerben a problémát azok a jogvédelmi standardokat megkérdőjelező szabályok testesítik meg, melyek az Alkotmánybíróság hatáskörének szűkítésére, illetve az absztrakt utólagos normakontroll kezdeményezésére jogosultak körének meghatározására vonatkoznak.

**Σ** A hatalommegosztás kapcsán ismét a minősített törvények által kifejtett hatás főbb irányaira érdemes rámutatni. A kormány és az alkotmánybíróság, a kormány és a parlament, valamint a kormány és a későbbi kormányzatok közti hatáskör megoszlás komolyan befolyásolja az alkotmánybíróság munkáját, ezen keresztül az egész

---

<sup>570</sup> KOVÁCS Kriszta – TÓTH Gábor Attila [2011]: „Hungary’s Constitutional Transformation” *European Constitutional Law Review* 2011/7. 183-203.

alkotmányos rendszert. A minősített törvények általában a kormány mozgásterét szűkítik, amennyiben a Magyarországon is alkalmazott kétharmados modellről beszélünk.<sup>571</sup> Az abszolút többségi keretben a parlament szerepének visszafogása a fontosabb.<sup>572</sup> A kormány rovására a parlament, illetve az alkotmánybíróság pozíciója erősödhet meg, az alkotmánybíróság szélesebb körben folytathatja normakontroll tevékenységét. Minden esetben az alkotmánybíróság feladata, hogy minősített többség esetében az emelt szavazatarány követelményét érdemi alkotmányos garanciának tekintse, megsértését ennek megfelelően bírálja el. Az alkotmánybíróságra hárul az is, hogy a sarkalatos törvényekkel kapcsolatos dogmatikai kérdésekben állást foglaljon. Az ilyen döntések nem feltétlenül jelentik az elméleti viták lezárását, de a jogalkalmazás és a joggyakorlat többnyire igazodik az alkotmánybíróság határozataiban lefektetett tételekhez. A parlamenten belül az ellenzék szerepét kell hangsúlyoznunk: a parlamenti ellenzék a minősített többségű jogalkotás esetén döntő szerephez juthat, így funkciója nem korlátozódik az ellenőrzésre és a kormányzati jogalkotás opponálására. A minősített többség a hatalommegosztás tekintetében a kormányzati és az ellenzéki szerep elmosódásával jár, nem válik szét élesen a jogalkotói és a bírálói szerep a parlamentben. Ez a sajátosság ellentétes a hatalmi ágak szétválasztásának elméleti alapjaival, amennyiben nem a klasszikus hármass felosztásban gondolkodunk. A parlamentarizmus rendszere akkor működik jól, ha van egy megfelelő felhatalmazással bíró és a parlamenti többség által támogatott kormányzat, illetve egy a kormányoldal törekvéseivel szemben a törvényes keretek között fellépő ellenzék. A végleges döntés a kormányé, az ellenzék korrekciós, illetve jogorvoslati mechanizmusokat vehet igénybe, mint az alkotmánybírósági normakontroll, vagy az ombudsman eljárásának kezdeményezése, illetve a nemzetközi bírói fórumok előtti jogvita. Ezek azonban nem közvetlenül a döntési folyamatba beépülő, hanem azt követő lépések.

**Σ** A tizedik fejezet a korábbi eszmefuttatások eredményeit tükrözi: azokat a lehetőségeket, melyek az egyes paradigmák alapján kirajzolódnak itt veszem sorra. Négy főbb irányt tartok lehetségesnek a jelenlegi minősített törvény koncepció

<sup>571</sup> HOLLÓ András [1991a]: „A hatalommegosztás, mint alkalmazott alapelv az alkotmánybíráskodás kialakulásának tükrében” in Kovács István *Emlékkönyv* (JATE ÁJK: Szeged) 119-130.

<sup>572</sup> BLACHER 2012, 11-23.

továbbgondolására (a parlament struktúrájának megváltoztatása; a jogalkotási eljárás felülvizsgálata; kötelező előzetes alkotmányossági normakontroll; a jogforrási hierarchia újraértelmezése). Ezeket a tételeket abban a keretben értelmeztem, hogy a sarkalatos törvények létjogosultságát nem kérdőjeleztem meg, illetve azok terrénumának jelentős szűkítésével számoltam. Fontos hangsúlyozni, hogy a sarkalatos törvények koncepciójának újragondolása nem képzelhető el egy elszigetelt, kizárólag a minősített többségű törvényalkotás kérdését rendező alkotmányos reformként. Amennyiben a sarkalatos törvények struktúráját, terjedelmét jelentősen megváltoztatjuk, ez kihatással lesz az alkotmányos rendszer más szegmenseire is, mint ahogy más céllal eszközölt módosítások is érinthetik a sarkalatos törvényeket (például a sarkalatos törvények terrénumának megváltoztatásával). A tizedik fejezetben még nem törekedtem javaslataim teljes körű felvázolására, ehelyett az egyes elemeket vettem górcső alá, a különböző alternatívák mellett és ellen felhozható érveket sorakoztattam fel. Disszertációm legfontosabb téziseinek a *de lege ferenda* javaslatokat tekintem, mivel álláspontom szerint a tudományos értekezések fő feladata az, hogy reflektáljanak az aktuális fejleményekre, jobbító szándékkal javaslatokat fogalmazzanak meg. A minősített törvények kapcsán az ilyen javaslatok keresésénél az a feladat, hogy összeegyeztessük a történeti hagyományokat a közelmúltbeli fejleményekkel, a nemzetközi tapasztalatokkal, ugyanakkor újszerű, mindeddig kiaknázatlan perspektívákat is feltárjunk.

Többször is kitértem már arra, hogy javaslatom alapját két feltevés jelenti. Az egyik kiindulópont az, hogy sarkalatos törvényekre szükség van a magyar jogrendszerben. Ezt a tételmondatot valamennyi paradigma érvei alátámasztják, a hangsúly tehát nem a sarkalatos törvények létjogosultságán, hanem azok racionalizálásán van. Reális alapja van annak a megközelítésnek, hogy a törvényi kategória jogforrási tekintetben nem egységes, a közjogi rendszer körvonalait megteremtő szabályokat ki kell emelnünk a törvények sorából és az alkotmányoshoz közel álló védelmet kell számára biztosítanunk. Ezzel megvalósul az alkotmány tehermentesítésének tétele, ugyanakkor nem csorbul indokolatlanul a parlamentarizmus logikája, a kormányzat az alkotmányos rendszer alapjaitól eltekintve minden tekintetben szabad kezet kap (értelem szerűen a megfelelő kontrollmechanizmusok működése

mellett). A sarkalatos törvények megtartása érdekében fontos érvként szolgálhatnak történelmi hagyományaink is, melyek a törvényi kategórián belüli distinkciónak sok évszázados tradícióját teremtették meg. Fel kell viszont ismernünk, hogy a jogtörténeti hivatkozás csak egy érv a sok közül, a megváltozott társadalmi és jogi környezetben a jogtörténeti sarkalatos törvények koncepciója már nem támasztható fel. A sarkalatos törvények körének szűkítésével funkcióik is átalakulnának és előtérbe kerülhetnének az alkotmányjogi megfontolások. Megvalósulna az alkotmány meghosszabbítása, de a kapcsolódó dogmatikai viták nélkül. Az Alkotmánybíróság számára megnyílna a normakontroll lehetőségének újabb terepe, viszont a sarkalatos törvények szűk köre miatt ez nem vezetne a testület bekapcsolódásához a napi politikai vitákba. A sarkalatos törvények szerepet játszanának az alapjogok védelme terén is, de anélkül, hogy ez indokolatlan korlátozást jelentene az aktuális kormányzat számára. Biztosított lenne a legfontosabb kérdésekben a politikai konszenzus, de ez nem válna a jogalkotás mintegy napi szintű gátjává. A minősített törvények térrétegének szűkítése esetén felmerül a kérdés: mely tárgyköröket kellene továbbra is minősített törvényekben szabályozni? Álláspontom szerint a minősített törvények új modelljének az államszervezeti kérdésekre kellene fókuszálnia. A politikai rendszer alapjait megteremtve minősített törvénybe kerülne a választási rendszer (országos és helyi szinten egyaránt), valamint a parlament működésének szabályozása, utóbbi kapcsán a házszabály újra egységes lenne, sarkalatos törvényként illeszkedne a jogrendszerbe. Sarkalatos törvény szabályozná az alkotmánybíróság működését és jogállását, az alkotmánybírák megválasztásának rendjét, ezzel az alkotmány védelmének legfontosabb garanciája is fokozott védelemben részesülne. Az államfő státuszára vonatkozó részletes szabályok döntően meghatározzák az alkotmányos rendszer struktúráját, indokolt ezek kapcsán is megkövetelni a széles körű konszenzust. Az alkotmánybíróság önmagában is részt vesz az alapvető jogok védelmében, de a hatékony jogvédelem elengedhetetlen kelléke modern alkotmányos rendszerekben az ombudsman jogintézménye, mely szintén sarkalatos törvényben kapna helyet. Az igazságszolgáltatás függetlensége a jogállamiság alapvető, bár nem korlátozhatatlan garanciája, ennek részleteit szintén kétharmados szavazataránnyal kellene elfogadni. Összesen tehát hét állandó sarkalatos tárgykör létezne, ezen felül viszont Magyarország szuverenitásának korlátozásához minden esetben minősített többségre, illetve sarkalatos törvényre lenne szükség. Olyan törvényt, mely

Magyarország szuverenitását nemzetközi szervezet javára korlátozza, egységesen csak minősített törvényalkotási eljárásban lehetne elfogadni.

## 11.2. A sarkalatos törvények javasolt új modellje

A minősített többség nem a jelenlegi kétharmados szavazatarányt jelentené, mivel a mostani sarkalatos törvény koncepció hátrányai a túlságosan széles szabályozási téren kívül a túlzó többségi követelményből erednek. Magyarországon kívül jelenleg csupán néhány harmadik világbeli országban alkalmaznak ilyen magas szavazatarányt a törvényhozásban, eltekintve az adott ország szuverenitásának korlátozásától. A minősített törvény elterjedtebb modellje abszolút többségre épít és az enyhébb szavazatarány mellett egyéb garanciák beépítésével törekszik a megfelelő védelmi szint biztosítására.<sup>573</sup> Álláspontom szerint Magyarországon is indokolt lenne áttérni az abszolút többségi modellre, ezzel a parlamenti szavazások, így a politikai folyamatok során enyhülne a különbség a minősített és az egyszerű törvények között. Nem relativizálná a kormányoldal és az ellenzék közti határvonal, nem fordulhatna elő, hogy a jogalkotási folyamat a politikai konszenzus hiánya miatt akadjon meg. A garanciális elem a politikai szintről (kétharmados konszenzus) szakmai irányba tolná a jogalkotás parlamenti szakaszának kibővítésével, valamint az alkotmánybíróság szerepének erősítésével. Abszolút többségi modell esetén jóval kisebb azon zsákutcák kialakulásának valószínűsége, melyekről a kétharmad kapcsán részletesen értekeztem. A tárgyalt négy fő politikai következmény közül egyedül a kisebbségi kormányzás jelenségének visszaszorulása lenne releváns abszolút többségi modell esetében, egyebekben a sarkalatos törvények politikai karaktere helyett azok alkotmányjogi funkciója kerülhetne előtérbe. Könnyen belátható, hogy abszolút többség előírása esetén a sarkalatos törvények nem is elsősorban a megkövetelt többség tekintetében térnének el az egyszerűektől, hiszen a kormány általában maga mögött tudhatja a parlamenti többség támogatását. A különbség sokkal inkább az egyéb, a minősített törvényekhez rendelt garanciális elemekben volna tetten érhető. Magyarországon a jelenlegi parlamentben az abszolút többség 100 támogató képviselői szavazatot jelentene a korábbi legfeljebb 133

---

<sup>573</sup> TROPER 2008, 1-34.



helyett, mely a kétharmados modellhez kapcsolódott.<sup>574</sup> Ez számottevő eltérés, a különbség viszont rámutat arra is, hogy szükség van a kieső konszenzust pótló elemekre a rendszerben.

**A** minősített többségi követelmény enyhülését két jogintézmény ellensúlyozhatná. Egyrészt az Országgyűlés állandó bizottságot állíthatna fel, mely kizárólag a sarkalatos törvényekkel foglalkozna. Ez a bizottság paritásos elven állna fel, azaz egyenlő arányban foglalnának helyet képviselők a kormányoldaltól, illetve az ellenzék részéről. A bizottsági helyek egyes konkrét megoszlását a paritásos kereteken belül a frakciók létszáma határozná meg. A Bizottságban főszabályként többségi döntésre lenne szükség egy javaslat támogatásához, amennyiben azonban a bizottságban az előterjesztés 50%-os (tehát pusztán kormányzati) támogatást kapott, az országgyűlés elnöke dönthet úgy, hogy a javaslatot a plénum elé kell vinni. Az országgyűlés elnökének ez a lehetősége nem lenne korlátlan, hiszen ez kiüresítené a bizottság munkáját. Oly módon lehetne racionalizálni az országgyűlés elnökének szerepét, hogy maximálni kellene, ülésszakonként hányszor élhet ezzel a jogával, illetőleg meg lehetne határozni, hogy egy frakció adott ülésszakban hányszor kezdeményezhetné a pusztán 50 %-os támogatást kapott javaslat megvitatását a plenáris ülésen. Feltehetően ezzel a lehetőséggel általában kormánypárti frakciók élnének, azonban az ellenzék is részesedhet abból, amennyiben az 50 %-os támogatást az egyetértésben szavazó ellenzéki képviselők voksai teremtenék meg. A független képviselők külön frakcióként jelennének meg e speciális bizottságban. Mivel a sarkalatos törvények száma csökkenne, viszonylag kevés törvénnyel foglalkozna az említett testület, éppen ezért remélhető lenne, hogy az egyes törvényjavaslatokat alaposabban megvitatják a képviselők. A bizottság elnökét mindig a kormányoldal adná, alelnökei közül az egyik a kormányoldal, a másik az ellenzék soraiból kerülne ki. A bizottság döntéshozatala során azért lenne szükség ennyire speciális, bonyolultnak mondható szabályozásra, hogy ne váljon mechanikus szűrővé, mely érdemi garanciát nem jelent a jogalkotás szempontjából. Ugyanakkor azt is el kell kerülni, hogy az ellenzék kihasználva pozícióját politikai előnyök szerzése érdekében a sarkalatos törvényekkel foglalkozó bizottságban ellehetetlenítse a kormányoldal sarkalatos törvények megváltoztatására irányuló ésszerű törekvéseit. A bizottság állandó

---

<sup>574</sup> KÓCZY 2011, 543-551.

bizottságként működne, nem lenne viszont szakbizottság, hiszen nem egy szakterület vizsgálatára, hanem a jogszabályok egy meghatározott körének tárgyalására alakulna. A mai bizottsági struktúrában a törvényalkotási bizottsághoz állna legközelebb a funkciója, e szerepe viszont a sarkalatos törvényekre korlátozódna. Az illetékes szakbizottságok természetesen továbbra is eljárának a sarkalatos törvények esetében. Bár ez nem lényegi kérdés, az új bizottság neve „sarkalatos törvények bizottsága” lehetne. Üléseit szükség szerint, a terítéken lévő, hatáskörébe tartozó törvényjavaslatok számától függően tartaná, az egyes előterjesztések a szakbizottsági tárgyalást követően kerülnének a testület elé.

A sarkalatos törvények bizottságának szűrőjén átjutott, a plénumon abszolút többséggel elfogadott és az országgyűlés elnöke által aláírt sarkalatos törvény még nem léphet hatályba, ameddig az Alkotmánybíróság meg nem állapította, hogy összhangban van az Alaptörvénnyel. Az Országgyűlés elnöke az elfogadott törvényt öt napon belül megküldené az Alkotmánybíróságnak, egyúttal a köztársasági elnöknek tájékoztatás végett. Az országgyűlés elnöke ezzel egyidejűleg megküldené a javaslatot az alapvető jogok biztosának, a Kúria elnökének és a legfőbb ügyésznek. Bármely (de legalábbis meghatározott számú) országgyűlési képviselő, a köztársasági elnök, az alapvető jogok biztosa, a Kúria elnöke és a legfőbb ügyész a törvény zárószavazását követő tizenöt napon belül eljuttathatja álláspontját az Alkotmánybíróságnak az elfogadott normaszövegről, szükség esetén felhívhatja az Alkotmánybíróság figyelmét az aggályos pontokra. A véleményezési, indítványozási jogosultság nem jelent kötelezettséget. Az Alkotmánybíróságnak 30 napja van döntése meghozatalára attól a naptól kezdve, amikor az országgyűlés elnöke megküldte részére az elfogadott törvényt szöveget. Amennyiben az alkotmánybíróság nem talál alkotmányossági problémát, ezt határozatában rögzíti és a törvény az államfői ellenjegyzést követően az alkotmánybíróság határozatának közzétételétől számított öt napon belül kihirdetésre kerül. Ha az alkotmánybíróság azt állapítja meg, hogy a sarkalatos törvény szövege nincs összhangban az alkotmánnyal, visszaküldi a törvényt az Országgyűlésnek, amely 30 napon belül ismét napirendjére tűzi a tervezetet. Ezt a határidőt úgy kell számítani, hogy csak az Országgyűlés ülészakájának időtartama vehető figyelembe.

**A** mennyiben az Országgyűlés nem kezdi meg 30 napon belül az újratárgyalást, a törvényjavaslat már nem tűzhető ismételten a Parlament napirendjére, legfeljebb a teljes törvényalkotási eljárás indítható el ismételten. Az esetleges újratárgyalást követően meg kell ismételni az alkotmánybírósági felülvizsgálatot, ha a testület ezúttal is alkotmányellenességet állapít meg, az előterjesztést másodszor már nem küldi vissza a parlamentnek. A törvény elfogadását követő 30 napon belül a kötelező előzetes alkotmányossági felülvizsgálat során indítványozásra jogosultak kezdeményezhetik, hogy az Alkotmánybíróság 30 napos határidőn belül vizsgálja felül, a törvényalkotási eljárás során tiszteletben tartották-e az alkotmányos követelményeket, különösen az előzetes felülvizsgálat szabályait. Amennyiben a válasz erre a kérdésre nemleges, az Alkotmánybíróság a törvényt megsemmisíti, mivel az közjogilag érvénytelen.

**A** z új rendszernek fontos eleme lenne a minősített és az egyszerű törvények határozott és egyértelmű szétválasztása. Sarkalatos törvényekre tárgykörönként csak egyre volna szükség, mely tartalmaz valamennyi minősített többséghez kapcsolódó szabályt. Minden törvény egyértelműen rögzítené, hogy minősített, vagy egyszerű törvénynek kell-e tekinteni. A sarkalatos törvény csak minősített többséghez kötött szabályokat, az egyszerű törvény csak egyszerű rendelkezéseket tartalmazhatna. Az Alkotmánybíróság megsemmisítené az olyan törvényi rendelkezéseket, melyek indokolatlanul, alkotmányosértő módon kerültek sarkalatos, vagy egyszerű törvénybe, az Országgyűlésnek újabb jogalkotási aktussal kellene a jogforrási hierarchiát helyreállítania. Nem fordulhatna elő az a helyzet, hogy egy törvény egyes részei sarkalatos, más részei egyszerű törvénybe kerülnek, hiszen a minősített többség nem törvényi rendelkezésekhez, hanem meghatározott törvényekhez kapcsolódna. Szintén az Alkotmánybíróság feladata lenne annak kikényszerítése, hogy a minősített többség terén ne terjeszkedjen túl az alkotmányos felhatalmazáson, az alkotmány által meghatározott körben viszont érvényesüljön az abszolút többségi konszenzus. Az Alkotmánybíróságnak tehát a jelenleginél is szélesebb felülvizsgálati jogosultságai lennének a sarkalatos törvények tekintetében, megszűnnének viszont azok a dogmatikai és gyakorlati viták, melyek a kétharmados többségű jogalkotásra vonatkozó alkotmányos felhatalmazás kereteinek értelmezése kapcsán megfigyelhetők. Összesen tehát mintegy nyolc sarkalatos törvény létezne a jogrendszerben (a szuverenitás korlátozására

vonatkozó kitétel miatt ennek száma csekély mértékben emelkedhet), a sarkalatos tárgykörök egyben egy konkrét törvényt is jelölnének. Az Alkotmánybíróság előzetes normakontroll tevékenysége lehetővé tenné azt, hogy a sarkalatos és egyszerű törvényi rendelkezések megfelelő szétválasztása megvalósuljon a jogalkotási folyamat során.

**H**asonlóképpen rendezni lehetne egy ilyen irányú reform során a sarkalatos törvények jogforrási jellegét és erre szükség is lenne az e téren tapasztalható bizonytalanságok kiküszöbölése érdekében. Mint azt korábban részletesen kifejtettem, a sarkalatos törvények egyértelműen kívül esnek az alkotmány keretein, rögzíteni kell tehát, hogy az alkotmány alatt helyezkednek el a jogforrások hierarchiájában, nem tartalmazhatnak az alkotmányba ütköző rendelkezéseket. Ugyanakkor annak egyértelműsítésére is szükség lenne, hogy a minősített többség nem csupán technikai szabály, egy ilyen elhatárolásnak jogforrási következményei is vannak. Különös tekintettel a sarkalatos törvények szűkebb tereumára indokolt lenne annak alkotmányi megjelenítése, hogy a minősített törvények az egyszerű törvények felett találhatóak a jogforrási hierarchiában, az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlatával szemben a minősített és az egyszerű törvények viszonyát nem a hatásköri, hanem a hierarchikus elv határozná meg.<sup>575</sup> A hatályos Alaptörvény tartalmazza a jogforrások felsorolását,<sup>576</sup> e lista kiegészítése az egyszerű törvények fölé kerülő sarkalatos törvényekkel megfelelően kezelné ezt a problémát. A hatályos Alaptörvény keretei közt gondolkodva a sarkalatos törvény definícióját meghatározó rendelkezés módosulna a sarkalatos törvény új koncepciójának megfelelően.<sup>577</sup> A sarkalatos törvények jogforrási jellegének rendezése a dogmatikai viták egy újabb táptalaját iktatná ki a rendszerből: egyértelmű lenne, hogy mi a szerepe a sarkalatos törvényeknek az alkotmányossági felülvizsgálat során, mint ahogy az is, hogy a sarkalatos törvények nem képezik részét az alkotmánynak, még a fogalom szélesebb értelmét tekintve sem.<sup>578</sup>

---

<sup>575</sup> TROPER 2012, 344-345.; la décision n° 96-386, DC du 30 décembre 1996.

<sup>576</sup> Alaptörvény *T) cikk*.

<sup>577</sup> Alaptörvény *T) cikk* (4) bekezdés.

<sup>578</sup> La décision du CC, n° 84-177 DC du 30 août 1984; JCC no. 11/1981, 1981. április 8; 1/1999. (II. 24.) AB határozat, ABH 1999, 25.

A hatályos magyar Alaptörvényt figyelembe véve nem szabad megfelejtenünk arról, hogy a minősített többség terrénumának szűkítésével párhuzamosan szükség lenne egyes garanciális intézkedésekre. Egyrészt az Alkotmánybíróság jelenleg korlátozott felülvizsgálati lehetőségét teljessé kellene tenni, nem engedhető meg, hogy a gazdasági alkotmányosság terén széles körben kikerüljön a törvényi szabályozás az alkotmányossági kontroll alól.<sup>579</sup> Ez eddig azért is okozott sok nehézséget, mert az Alkotmánybíróság felülvizsgálati lehetőségét az Alaptörvény részben sarkalatos törvények kapcsán is korlátozza.<sup>580</sup> Annak ellenére, hogy formálisan az Alkotmánybíróság hatáskörének csorbítása ideiglenes és célhoz kötött, valójában belátható időn belül nincs remény annak feloldására, ezért az Alaptörvényből való kiiktatásával lehetne helyreállítani a védelmi szintet.<sup>581</sup> Hasonlóképpen célszerű lenne az utólagos normakontroll kezdeményezői körének kiszélesítése, ezzel az Alkotmánybíróság normakontroll tevékenységének hatékonyabbá tétele. Az Alkotmánybíróság utólagos normakontroll eljárását jelenleg csak a kormány, az országgyűlési képviselők egynegyede, az alapvető jogok biztosa, a Kúria elnöke, valamint a legfőbb ügyész kezdeményezheti. Az *actio popularis* visszaállítása nem merül fel, indokolt lenne azonban a kezdeményezői kör racionális kiszélesítése (például a parlamenti frakciók vezetői, egyes társadalmi szervezetek, szakmai érdekképviseltek tekintetében, esetleg az indítványhoz szükséges országgyűlési képviselők számának csökkentésével).

Megítélésem szerint a sarkalatos törvények elnevezése nem kulcskérdés. Korábban kitértem arra, hogy a különböző Magyarországon már alkalmazott, illetve a minősített törvények megnevezésére még nem használt kifejezések eltérő jelentéstartalmat hordoznak, ez azonban a lényegen keveset változtat. A sarkalatos törvények koncepciójának valódi jellegét a tényleges szabályok és nem a terminológia határozza meg. A sarkalatos törvény kifejezés önmagában nem kifogásolható és a párhuzam korlátainak hangsúlyozása mellett nem elvetendő a jogtörténeti előzményekre való visszautalás sem. Bármely elnevezés mellett tesszük is le a voksunkat, a lényeg az,

<sup>579</sup> DEÁK Dániel [2016]: *Alkotmány és adójog* (HVG-ORAC: Budapest) 225.

<sup>580</sup> SZENTGÁLI-TÓTH 2014a.

<sup>581</sup> ERDŐS Csaba [2013]: „Az Alkotmánybíróság kontrollmechanizmusának változásai”  
[dfk-online.sze.hu/images/egyedi/doktori/doktori%20műhelytanulmányok/erdos.pdf](http://dfk-online.sze.hu/images/egyedi/doktori/doktori%20műhelytanulmányok/erdos.pdf)

hogy ez a választás nem válhat ideologikussá, illetve értékválasztást szolgáló elemmé. A minősített törvények funkciói hasonlóképpen alakultak mind az alkotmányerejű, mind a kétharmados, mind a sarkalatos törvények időszakában, a szabályok folyamatos módosításai hozták az igazi változást. A terminológiai viták általában (így a minősített törvények esetében is) arra alkalmasak, hogy a lényegi kérdésekről eltereljék a figyelmet, formai törésvonalak mentén megosszák az érdekelteket. Ez nem volna célszerű a jelenlegi sarkalatos törvény koncepció esetleges újragondolása esetén, így a legjobb megoldás a jelenlegi elnevezés fenntartása lenne a tartalmi szabályok korábban vázolt megváltoztatása mellett.

**A**z eddigiekben arra koncentráltam, mely elemekre épülne a sarkalatos törvények új koncepciója, néhány szóban azonban ki kell térni azokra az alternatívákra is, melyek végül kimaradtak a vázolt konstrukcióból. Az egyik ilyen a rendeleti jogalkotás kiterjesztése, ezzel párhuzamosan a törvényi szintű szabályozás terjedelmének visszafogása. A magyar alkotmányos rendszer évszázadok óta a törvényi szint túlsúlyán alapul, a rendeleti jogalkotás kiterjesztő értelmezése szorosan kötődik a totalitárius rendszerek jogtipró gyakorlataihoz. Magyarországon a végrehajtó hatalom beavatkozása a törvényalkotásba mindig a rendkívüli állapotokhoz kapcsolódott, ezért nincsenek hagyományai a parlamenti ellenőrzés mellett zajló rendes kormányzati jogalkotásnak.<sup>582</sup> Egy ilyen lépés stabil alapokon fekvő politikai kultúrát követel meg, mely a jelenlegi magyar közéletben nem érzékelhető. A jogforrási hierarchia szinte teljes újragondolása kétségtelenül komoly perspektívákat hordoz a sarkalatos törvények problémakörének kezelése terén, ugyanakkor hatásai olyan messzire mutatnának, hogy egy ilyen lépés csak egy új alkotmány, vagy quasi új alkotmány elfogadása esetén lenne kivitelezhető.

Disszertációmban nem volt célom, hogy szélesebb körű alkotmányos reformot körvonalazzak, arra a kérdésre kerestem a választ, hogy a jelenlegi alkotmányos keretek egyes elemeinek módosításával hogyan lehet kezelni a sarkalatosság koncepció ismert hátulütőit.

---

<sup>582</sup> POLNER Ödön [1917]: „A háború esetére szóló kivételes hatalom alkotmányjogi jelentősége” *Jogállam: jog és államtudományi szemle* 1917- /1-2. 25-42; /3-4. 129-150.; BUZA László [1915]: „Az államjogi kivételes állapot” *Jogtudományi Közlöny* 1915- /27. 305-306; /28. 313-314; /33. 361-362; és /36. 386-387.

Hasonló megfontolásokból maradt ki a vázolt javaslatból a kétkamarás parlament, melynek újbóli felállítása szintén nem képzelhető el egy átfogó alkotmánymódosítás, vagy új alkotmány elfogadása nélkül. Kétkamarás parlament esetében újra kell szabályozni a teljes jogalkotási eljárást, tisztázni kell a két kamara összetételét, a tagok megválasztásának rendjét, a két ház feladatait, egymáshoz való kapcsolatát, más alkotmányos tényezőkkel szembeni pozícióját. Ezekre a kérdésekre a jelenlegi magyar alkotmányos rendszer értelem szerűen semmilyen választ nem nyújt, ezért az Alaptörvény Országgyűlés működését érintő, a választási rendszerre és a jogalkotásra vonatkozó szabályait felül kellene vizsgálni. Kétkamarás parlament esetében új alapokra kellene helyezni a politikai életet, a népképviselői rendszere változna meg döntő módon. Mindezek alapján a kétkamarás parlament újbóli bevezetése megfontolandó lehet, a jelenlegi sarkalatos törvény koncepció átalakítására azonban nem ez a megfelelő eszköz. Az Alaptörvény kodifikációja során intenzív szakmai diskurzus alakult ki a kétkamarás törvényhozás esetleges bevezetéséről, az akkori konklúzió is végül elutasító volt a bikamerális struktúrát illetően.<sup>583</sup>

**A** sarkalatos törvény új koncepciójának bevezetése mellett talán még fontosabb, hogy e jogintézménnyel kapcsolatos mentalitás megváltozzon. Jelentős különbségek figyelhetők meg az egyes országok minősített törvényei között, az azonban Magyarországot leszámítva mindenhol közös pont, hogy az egyszer már bevezetett minősített törvény koncepció állandónak bizonyult. Sor került esetleg a minősített törvények körének bővítésére, vagy a koncepció egyes elemeinek megváltoztatására (mint Spanyolországban a kötelező előzetes alkotmányossági normakontroll esetében), a minősített törvény fogalmi keretei azonban változatlanok maradtak. Ezzel szemben Magyarországon legalább négy különböző változatát tapasztaltuk már a minősített törvény jogintézményének, a különböző politikai formációk szinte elvtelenül, mindig saját céljaiknak megfelelően alakították a minősített többségű jogalkotás elméletét és gyakorlatát.<sup>584</sup> Folyamatosan változott a minősített törvények köre, az elfogadásukhoz megkövetelt minősített többség, a minősített törvények jogforrási helyzete, így következetes jogalkalmazói gyakorlat sem

---

<sup>583</sup> KUKORELLI 2011a, 69-74.

<sup>584</sup> SCHMIDT 2013.

alakulhatott ki ezen a téren. Franciaországban 1958 óta, Spanyolországban 1978 óta az organikus törvények rendszere lényegében állandónak tekinthető. Ezzel szemben Magyarországon csak az elmúlt három évtizedben három különböző modellje létezett a sarkalatos törvényeknek, ami egyedülálló az egész világot tekintve. Franciaországban, vagy Spanyolországban egy alkotmányozási folyamat kereteibe illeszkedő megfontolás eredményezte az organikus törvények megjelenését a jogrendszerben. Magyarországon is hasonlóan indult a minősített többségű jogalkotás története: 1989-ben az átmenet békés lebonyolításának eszközét látták a széleskörű konszenzus megkövetelésében. A minősített törvények fejlődése akkor siklott ki természetes vágányáról, amikor a kezdetben elfogadott koncepció hibáit érzékelve a politikai élet résztvevői aktuálpolitikai célokra kezdték felhasználni a minősített többségű jogalkotást, illetve a kétharmados/sarkalatos törvény koncepciójának megváltoztatását. Ez a megközelítés nem teszi lehetővé stabil gyakorlat kialakítását a minősített törvények kapcsán, ezért a legfontosabb, hogy egy állandó, időtálló, kiszámítható koncepció jöjjön létre. Joggal merülhet fel, hogy az általam felvázoltak csupán egy újabb modellt jelentenek, ami a sarkalatos törvények elvtelen alkalmazásának egy újabb fejezetét nyithatja meg. Álláspontom szerint a korábbi reformok kudarcának, féloldalasságának egyik oka éppen azok előkészítetlensége volt, nem került sor a minősített többségű jogalkotás dogmatikai háttérének és gyakorlati hatásainak tisztázására. Ezért a cél az lehet, hogy széleskörű politikai és szakmai párbeszéd eredményeként alakuljon ki a sarkalatos törvények olyan rendszere, mely nem az adott történelmi/politikai pillanat kihívásaira megfogalmazott válasz, hanem hosszútávon is működőképes és előnyös alkotmányjogi megoldást jelent. Ehhez szükség lenne arra, hogy néhány évtizeden belül a negyedik minősített törvény modell kerüljön a magyar jogrendszerbe, tartós eredmény viszont csak akkor remélhető, ha a sarkalatos törvényekkel kapcsolatos attitűdök megváltoznak.

**Disszertációm alapgondolatai tehát: egy konszolidált és megfelelően előkészített reform, majd ennek eredményeként egy hosszú távon stabil sarkalatos törvénykonceptió.**



### 11.3. Záró gondolatok

Munkám során főként nem véglegesnek szánt tételek lefektetésére törekedtem, új perspektívákat kívántam felvetni, melyek a hazai sarkalatos törvény koncepció javítását szolgálhatják. A kiérlelt, megfontolt módosításokhoz az szükséges, hogy valamennyi érdekelt részvételével inkluzív szakmai és politikai párbeszéd bontakozzon ki a sarkalatos törvények jövőjéről az elkövetkező években. A folyamatban kulcsszerep juthat a politikai pártoknak, az alkotmányjogi és jogelméleti szakembereknek, a jogalkalmazóknak valamint a társadalmi szervezeteknek. A sarkalatos törvények továbbgondolása kapcsán szem előtt kell tartani, hogy a hazai hagyományok, a nemzetközi tapasztalatok, az alkotmányjog tudományának általános és konkrét tételei, valamint újszerű megoldások ötvözete vezethet el a legkedvezőbb megoldás kimunkálásához. Jelen disszertáció szerény hozzájárulás ehhez a folyamathoz.

A sarkalatos törvények sorsa általában véve is tanulságos a hazai alkotmányjogi fejlődést tekintve: jól mutatja a szerves fejlődés hiányát Magyarországon, melyet *Szűcs Jenő* évtizedekkel ezelőtt fogalmazott meg.<sup>585</sup> A gyakori rendszerváltozások, politikai átrendeződések eredményeként nem beszélhetünk időtálló alkotmányos keretekről az elmúlt évszázadban, minden generáció életében legalább egyszer olyan politikai és alkotmányos átalakulás zajlott le, ami az alapoktól kezdve megváltoztatott mindent. Természetes, hogy az alkotmányjogi kereteknek igazodniuk kell az idők változásaihoz, a módosítás viszont nem válhat napi rutinná, vagy politikai eszközzé, mint arra számos példát láttunk a rendszerváltást követő évtizedekben is. A sarkalatos törvény koncepciójának lényegét tekintve állandónak kell lennie ahhoz, hogy az alkotmány stabilitását szolgálhassa, illetve, hogy valóban betöltsse alkotmányjogi, politikai és egyéb funkcióit. Az állandóság legbiztosabb eszközei pedig a kiérlelt és átgondolt változtatások lehetnek.

\*

---

<sup>585</sup> SZÜCS Jenő [1981]: „Vázlat Európa három történeti régiójáról” *Történelmi Szemle* 1981/3. 313-359.



**Végezetül ismételen köszönöm mindazok munkáját, segítségét és támogatását, akik  
disszertációm megírásához bármilyen formában hozzájárultak.**

\*

Köszönöm a Feljebbvalónak, hogy mindezt megírhattam.



## **Bibliográfia**

### **I. Angol nyelvű források**

- AICHHOLZER Georg – ALLHUTTER Doris [2011]: „Online forms of political participation and their impact on democracy”  
*ecpr.eu/Filestore/PaperProposal/e27e56b4-fb6b-4c8b-980a-3b8357edd8e4.pdf*
- BREWER-CARÍAS Allan R. [2011]: *Constitutional courts as positive legislators. A comparative law study* (Cambridge University Press: Cambridge)
- ALBERT Richard [2014]: „The Structure of Constitutional Amendment Rules” *Wake Forest Law Review* 49.  
*lawdigitalcommons.bc.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1928&context=lsfp*
- ALBERTS Susan – WARSHAW Chris – WEINGAST Barry R. [2012]: „Democratization and Countermajoritarian Institutions: Power and Constitutional Design in Self-Enforcing Democracy” in GINSBURG Tom (szerk.): *Comparative Constitutional Design* (Cambridge University Press: New York) 71-72.
- AMAR Vikram David – TUSHNET Mark (szerk.) [2009]: *Global Perspectives on Constitutional Law* (Oxford University Press: New York) 3-4.
- BARAK Aharon [2012]: *Constitutional rights and their limitations* (Cambridge University Press: Cambridge) 131-174.
- BARAK Aharon [2011]: „Unconstitutional constitutional amendments” *Israel Law Review* 321–341.
- BENVINDO Juliano Zaiden [2010]: *On the Limits of Constitutional Adjudication Deconstructing Balancing and Judicial Activism* (Springer: Berlin)
- BLICK Andrew – BLACKBURN Robert [2012]: *Mapping the Path to Codifying - or not Codifying - the UK's Constitution* Centre for Political and Constitutional Studies (King's College: London; Parliament UK 2012/2)
- BLY M. James [2004]: *The Ideal Government and the Mixed Constitution in the Middle Ages* (Princeton University Press: Princeton, New Jersey)
- BOGDANDI Armin [2012]: „Reverse solange - protecting the essence of fundamental rights against eu member states” *Common Market Law Review* 49/2.
- BOGDANOR Vernon [1994]: „Western Europe” in BUTLER David – AUSTIN Ranney (szerk.): *Referendums around the World: The growing use of direct democracy* (Macmillan: London) 47-61.
- BOLI John – THOMAS George M. [1997]: „World Culture in the World Polity: A Century of International Non-Governmental Organization” *American Sociological Review* 62. 171.

- BONIME-BLANC Andrea [2010]: „Constitution Making and Democratization. The Spanish Paradigm” in MILLER Laurel E. – AUCOIN Louis (szerk.): *Framing the State in Times of Transition. Case Studies in Constitution Making* (USIP Press: Washington) 417-432.
- BOSWELL Christina [2003]: „The ‘external dimension’ of EU immigration and asylum policy” *International Affairs* 79/3. 619-638.
- BRANDHOF Hans van den [2004]: *Constitutional Law of 15 EU Member States* (Kluwer: n.i.) 743.
- BÚRCA Gráinne [2011]: „The Road not Taken the European Union as a Global Human Rights Actor” *American Journal of International Law* 2011/4. 649-693.
- CZAPANSKIY Karen Syma – MANJOO Rashida [2008]: „The right of public Participation in the Law-making Process and the Role of Legislature in the Promotion of this Right” *Duke Journal of Comparative & International Law* 19/1. 40.  
*scholarship.law.duke.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1060&context=djcil*
- CARNAT Teodor [2005]: *Constitutional law* (State University of Chisinau: Chisinau) 129-130.
- COMELLA Victor Ferreres [2004]: „The European model of constitutional review of legislation: Toward decentralization?” *ICON* 2004/3. 461-491.
- COMELLA Victor Ferreres [2013]: „The Framing of the Spanish Constitution” in COMELLA Victor Ferreres: *The Constitution of Spain: A Contextual Analysis* (Hart Publishing Oxford and Portland: Oregon) 4-34.
- COMELLA Victor Ferreres [2013]: *The Constitution of Spain: A Contextual Analysis* (Bloomsbury Publishing PLC: Oxford) 4-34.
- CONSTITUTIONAL Law [2007] in AAVV. (Portuguese Law – An Overview. Lisboa: Almedina) 75-89.
- CONVERSI Daniele [2002]: „The Smooth Transition” *National Identities* 2002/3. 223-244.
- DIXON Rosalind [2011]: „Constitutional amendment rules: a comparative perspective” in GINSBURG Tom – DIXON Rosalind: *Comparative Constitutional Law III. Documents pour servir à l’histoire de l’élaboration de la Constitution* (Elgar Edwar: Cheltenham) 350.
- DONNELLY Jack [2003]: *Universal human rights in theory and practice* (2nd ed.). (Cornell University Press: Ithaca) 135-140.
- DONNELLY Jack [2011]: „Human rights” in BAYLIS John – SMITH Steve – OWENS Patricia (szerk.): *Globalisation of World Politics: introduction to International Relations* (Oxford University Press: Oxford) 496-508.

- DORSEN Norman (szerk) [2010]: *Comparative Constitutionalism* (Cases and Materials, American Casebook Series St. Paul: Thomson/West) 55-63.
- DUCOULOMBIER Peggy [2010]: „Rebalancing the power between the Executive and Parliament: the experience of French constitutional reform” *Public Law* 688-708.
- ELKINS Zachary – GINSBURG Tom – MELTON James [2009]: „Identifying Risks to Constitutional Life” in ELKINS Zachary – GINSBURG Tom – MELTON James (szerk.): *The Endurance of National Constitutions* (Cambridge University Press: Cambridge) 6-30.
- ELSTER Jon [2012]: „Constitution-making and violence” *Journal of Legal Analysis* 2012/1. 7-9.; 21-37.
- ELSTER Jon – PREUSS Ulrich [1998]: „Constitutional Politics in Eastern Europe” in ELSTER Jon – OFFE Claus – PREUSS Ulrich: *Institutional Design in Post-communist Societies: Rebuilding the Ship at Open Sea*. (Cambridge University Press: Cambridge) 63-108.
- FARRELL David M. – O’MALLEY Eoin – SUITER Jane [2013]: „Deliberative Democracy in Action Irish-style” *Irish Political Studies* 2013/1. 99-113.
- FLOGAITIS Spyridon – ZWART Tom – FRASER Julie (szerk.) [2013]: *The European Court of Human Rights and its Discontents. Turning Criticism into Strength* (n.i.: Cheltenham-Northampton) 6-32.
- GALLAGHER Michael [2001]: „Popular Sovereignty and Referendums” in AUER Andreas – BÜTZER Michael: *Direct democracy: The Eastern and Central European Experience* (Ashgate: Aldershot) 229.
- GALLAGHER Michael [1991]: „Proportionality, Disproportionality and Electoral Systems” *Electoral Studies* 10. 33-51.
- GINSBURG Tom [2012]: *Comparative Constitutional Design* (Cambridge University Press: New York) 71-72.
- GINSBURG Tom [2010]: *Constitutional Specificity, Unwritten Understandings and Constitutional Agreement* (University of Chicago Public Law & Legal Theory Working Paper 330)
- GINSBURG Tom – DIXON Rosalind [2011]: *Comparative Constitutional Law: Introduction* (University of Chicago Public Law & Legal Theory Working Paper 362)

- GINSBURG Tom – ELKINS Zachary – BLOUNT Justin [2009]: *Does the Process of Constitution-Making Matter?* (The Annual Review of Law and Social Science 23)  
[home.uchicago.edu/~tginsburg/pdf/articles/DoesTheProcessOfConstitutionMakingMatter.pdf](http://home.uchicago.edu/~tginsburg/pdf/articles/DoesTheProcessOfConstitutionMakingMatter.pdf)
- GINSBURG Thomas – ELKINS Zachary – MELTON James [2017]: „The lifespan of written constitutions”  
[www.law.uchicago.edu/alumni/magazine/lifespan](http://www.law.uchicago.edu/alumni/magazine/lifespan)
- GINSBURG Tom – MELTON James – ELKINS Zachary [2010/a.]: *The Endurance of National Constitutions* (John M. Olin Law & Economics Working Paper 2010/511 2D Series)
- GLENN Peter [2006]: „Comparative Legal Families and Comparative Legal Traditions” in REIMANN Mathias – ZIMMERMANN Reinhard (szerk.): *The Oxford Handbook of Comparative Law* (Oxford University Press: Oxford) 421-440.
- GLUCK Jason – BALLOU Brendan [2014]: „New Technologies in Constitution Making” *Special Report 343*, 2014/5. 12.  
[www.usip.org/sites/default/files/SR343\\_New-Technologies-for-Constitution-Making.pdf](http://www.usip.org/sites/default/files/SR343_New-Technologies-for-Constitution-Making.pdf)
- GRAÏNNE de Burca [2013]: „After the EU Charter of Fundamental Rights: the Court of Justice as a Human Rights Adjudicator?” *Maastricht Journal of European and Comparative Law* 168-184.
- HARRIS David et al. [2014]: *The Law of the European Convention on Human Rights* (Oxford University Press: Oxford) 7-24.
- HAZELL Robert – PAUN Akash (szerk.) [é.n.]: „Making Minority Government Work: Hung parliaments and the challenges for Westminster and Whitehall”  
[www.instituteforgovernment.org.uk/sites/default/files/publications/Making%20minority%20government%20work.pdf](http://www.instituteforgovernment.org.uk/sites/default/files/publications/Making%20minority%20government%20work.pdf)
- JOHNSON Nicholas [2006]: „A Super Bad Idea: Requiring a Two-thirds Legislative Supermajority to Raise Taxes Protects Special Interest Tax Breaks and Gives Budget Veto Power to a Small Minority of Legislators” (Center on Budget and Policy Priorities)  
[www.revolvy.com/topic/Supermajority&item\\_type=topic](http://www.revolvy.com/topic/Supermajority&item_type=topic)
- KAY S. Richard [2006]: „Standing to Raise Constitutional Issues: A Comparative Analysis” (Bruilant: n.i.) 26-28.  
[papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=891186](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=891186)



- KLEIN Claude – SAJÓ András [2012]: „Constitution-Making: Process and Substance” in ROSENFELD Michel – SAJÓ András (szerk.): *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law* (Oxford University Press: Oxford) 419-436.
- KOVÁCS Kriszta – TÓTH Gábor Attila [2011]: „Hungary’s Constitutional Transformation” *European Constitutional Law Review* 2011/7. 183-203.
- LANDAU David [2011]: „The Importance of Constitution-Making” *Denver University Law Review* 2011/2. 611-614.
- LANDERMORE Hélène [2014]: „Inclusive Constitution-Making: The Icelandic Experiment” *Journal of Political Philosophy* 23. 166-191.
- LASKI Harold [1919]: *Authority in Modern State* (Yale University Press: New Haven) 74.
- LAUREN Paul Gordon [2003]: „Philosophical Visions: Human Nature, Natural Law, and Natural Rights” in LAUREN Paul Gordon: *The Evolution of International Human Rights: Visions Seen* (University of Pennsylvania Press: Philadelphia) 10-23.
- LEYLAND Peter [2012]: *The Constitution of the United Kingdom: a Contextual Analysis Oxford* (Hart Publishing: Portland) 25-42.
- LIJPHART Arendt [1994]: *Electoral Systems and Party Systems: A Study of Twenty-Seven Democracies, 1945–1990*. (Oxford University Press: Oxford) 25–56.
- LISSKA Anthony J. [1997]: „Human rights and natural law” in LISSKA Anthony J.: *Aquinas’s Theory of Natural Law: an Analytic Reconstruction* (Clarendon press: Oxford) 150-167.
- MOLNÁR Miklós [2001]: *A Concise History of Hungary* (Cambridge University Press: Cambridge) 32-33.
- MONTESQUIEU Charles de Secondat Baron de [1748]: *The Spirit of the Laws* [www.ucc.ie/archive/hdsp/Montesquieu\\_constitution.pdf](http://www.ucc.ie/archive/hdsp/Montesquieu_constitution.pdf)
- MONTESQUIEU Charles de Secondat [1964]: *The Persian Letters* [ford.: HEALY George Robert] (Bobbs-Merrill: Indianapolis) 177-178.
- MÖLLERS Christoph [2013]: *The Three Branches: A Comparative Model of Separation of Powers* (Oxford University Press: Oxford) 80.
- MUNOZ Palma [2012]: „The Possible Contribution of International Civil Society to the Protection of Human Rights.” in CASSESE Antonio (szerk.): *Realizing Utopia: The Future of International Law* (Oxford University Press: Oxford) 75-88.
- NEDERMAN Cary – PASNAU Robert [2009]: „Individual autonomy” in PASNAU Robert (szerk.): *The Cambridge History of Medieval Philosophy* (Cambridge University Press: Cambridge) 551-564.

- ORIT Rozin [2007]: „Forming a Collective Identity: The Debate over the Proposed Constitution 1948–1950.” *Journal of Israeli History* 2007/2. 251.
- POZSÁR-SZENTMIKLÓSSY Zoltán [2017]: „Supermajority in Parliamentary Systems – A Concept of Substantive Legislative Supermajority: Lessons from Hungary” *Hungarian Journal of Legal Studies* 58 2017/3. 281–290.
- REIF Linda C. [2004]: *The Ombudsman, Good Governance and the International Human Rights System* (Nijhoff Martinus: Leiden) 9-10.
- ROBBERS Gerhard (szerk.) [2007]: *Encyclopedia of World Constitutions II.* (n.i.: New York) 791.
- ROGOFF Martin A. [2011]: *French Constitutional Law: Cases and Materials* (Carolina Academic Press: Carolina) 257-266.
- SADURSKI Wojciech [2009]: „Twenty Years after the Transition: Constitutional Review in Central and Eastern Europe” *Sydney Law School Research Paper* 2009/69.
- SÁNCHEZ Sara Iglesias [2012]: „The Court and the Charter: The impact of the entry into force of the Lisbon Treaty on the ECJ's approach to fundamental rights” *Common Market Law Review* 49/5. 1565-1611.
- SIEGHART Paul [1983]: *The International Law of Human Rights* (Oxford University Press: Oxford) 25.
- SORILEY John Mc [2005]: *The New Zealand Constitution* (Parliamentary Library: Wellington, New Zealand) 4-5.
- SZENTGÁLI-TÓTH Boldizsár [2015]: „Some points against legislating with two-thirds majority” [arsboni.org/portfolios/some-points-against-legislating-with-two-thirds-majority/](http://arsboni.org/portfolios/some-points-against-legislating-with-two-thirds-majority/); [www.lawyr.it/index.php/articles/reflections/543-some-points-against-legislating-with-two-thirds-majority](http://www.lawyr.it/index.php/articles/reflections/543-some-points-against-legislating-with-two-thirds-majority)
- SZENTGÁLI-TÓTH Boldizsár [2017]: „Qualified Law as an Instrument for the Protection of Fundamental Right” 125. in *Book of Abstracts. Romanian Association of Young Scholars (RAYS). International Interdisciplinary Doctoral Conference Third Edition.* (ed. MANOLACHE Cristina – GHEORGHE Anamaria) International Interdisciplinary Doctoral Conference (Bucharest; 29 – 30 September 2017.)
- THE Federalist Papers 51.
- TROPER Michel [1992]: „The Development of the Notion of Separation of Powers” *Israel Law Review* 26. 1-15.

- TROPER Michel [2008]: „Constitutional Law” in BERMAN George – PICARD Etienne (szerk.): *Introduction to French Law* (Wolters Kluwer: Netherlands) 1-34.
- TSCHENTSCHER Axel [2010]: *The Constitution of Denmark* – Section 88.  
[www.servat.unibe.ch](http://www.servat.unibe.ch)
- TUSHNET Mark [2013]: „Constitution-making: An Introduction” *Texas Law Review* 91  
[www.texasrev.com/wp-content/uploads/2015/08/Tushnet.pdf](http://www.texasrev.com/wp-content/uploads/2015/08/Tushnet.pdf)
- TUSHNET Mark [2003]: „The issue of state action/horizontal effect in comparative constitutional law” (Oxford University Press and New York University School of Law 79) *ICON* 2003/1. 79-98.
- VASAK Karel [1977]: “Human Rights: A Thirty-Year Struggle: the Sustained Efforts to give Force of law to the Universal Declaration of Human Rights” *UNESCO Courier* 30:11. (United Nations Educational, Scientific, and Cultural Organization: Paris)
- VILE Maurice John Crawley [1967]: *Constitutionalism and the Separation of Powers* (Oxford University Press: Oxford) 15.
- VOSYLIUTE Lina [é.n.]: *ECtHR and the ECJ Overlapping Jurisdictions on Common EU Asylum Policy Issues: What Matters? By Lina Vosyliute Human Rights MA* (Central European University: Budapest)  
[www.academia.edu/2706355/ECtHR\\_and\\_ECJ\\_Overlapping\\_Jurisdiction\\_on\\_Common\\_EU\\_Asylum\\_Policy\\_Issues\\_What\\_Matters](http://www.academia.edu/2706355/ECtHR_and_ECJ_Overlapping_Jurisdiction_on_Common_EU_Asylum_Policy_Issues_What_Matters)
- WALDRON Jeremy [1993]: *Liberal Rights: Collected Papers 1981–91* (Cambridge University Press: Cambridge) 7.
- WIDNER Jennifer – CONTIADES Xenophon [2012]: „Constitution-Writing Processes” in TUSHNET Mark – FLEINER Thomas – SAUNDERS Cheryl: *Routledge Handbook of Constitutional Law* (Routledge Taylor&Francis Group: London és New York) 67-68.
- WOODIWISS Ashli [2006]: „The law cannot be enough. Human rights and the limits of legalism.” in MECKLED – GARCIA Saladin – CALI Basak (szerk.): *The Legalisation of Human Rights. Multidisciplinary perspectives on human rights and human rights law* (Routledge: London) 30-58.

## **II. Francia nyelvű források**

- ARDANT Philippe – MATHIEU Bertrand [2014]: *Droit constitutionnel et institutions politiques 26e Édition* (LGDJ – Librairie générale de droit et de jurisprudence: Paris) 344-345.

- ARLETTAZ Jordane – BONNET Julien – ROUSSEAU Dominique [2012]: *Pouvoirs et démocratie en France*” *Pouvoir et démocratie en France Broché* (CRDP: Montpellier)
- AVRIL Pierre [2010]: *Ecrits de théorie constitutionnelle et de droit politique* (Université Panthéon Assas Paris II.: Paris)
- AVRIL Pierre – GICQUEL Jean [2014]: *Droit parlementaire* (Dalloz: Paris) 267-307.
- AVRIL Pierre – POURHIET Anne-Marie le [2008]: *Représentation et représentativité* (Dalloz: Paris)
- AVRIL Pierre – SEILLER Bertrand [2010a]: *Le contrôle parlementaire de l'administration* (Dalloz: Paris)
- BALLADUR Edouard [2008]: *Comite de reflexion et de proposition sur la modernisation et le reequilibrage des institutions de la V<sup>e</sup> Republique* (La documentation française: Fayard)
- BLACHER Philippe [2012]: *Le Parlement en France* (LGDJ: Paris) 11-23.
- BONNET Julien [2009]: *Les grandes délibérations du Conseil constitutionnel, 1958-1983.* (Dalloz: Paris)
- BRAIBANT de Guy [1996]: *Normes de références du contrôle de constitutionnalité et respect de la hiérarchie en leur sein* (Dalloz: Paris)
- CAMBY Jean-Pierre [1989]: *La loi organique dans la Constitution de 1958* (RDP: Paris) 1401.
- CAMBY Jean-Pierre [2008]: „Les archives du Conseil constitutionnel: declaration d’independance” *Les Petites affiches* 2008/192. 6-14.
- CAMBY Jean-Pierre [1998]: „Quarante ans de lois organiques” *Revue de droit publique* 1998/5-6. 1686-1698.
- DAVID René [1964]: *Les grands systemes de droit contemporains* (Dalloz: Paris) 630.
- DEBRE Michel [1959]: „La nouvelle Constitution” *Revue française de science politique* 1959/3. 7-29.
- DROIT constitutionnel et science politique XVe édition, 379.; also for instance: Organic ordinance of 24 October 1958.
- EMERI Claude [1970]: *Le bloc de la constitutionnalité* (RDP: Paris) 608.
- FAVOREU Louis [1975]: *Le principe de constitutionnalité, essai de définition d'après la jurisprudence du Conseil constitutionnel* (Mélanges Charles Eisenmann: n.i.) 33.

- GENEVOIS Bruno [1996]: „Normes de références du contrôle de constitutionnalité et respect de la hiérarchie en leur sein” in BRAIBANT Guy de: *L'État de droit. Mélanges en l'honneur de Guy Braibant* (Dalloz: Paris) 323-339.
- GUILLAUME Marc [2010]: „La question prioritaire de constitutionnalité” *Justice et cassation, revue annuelle des avocats au Conseil d'État et à la Cour de cassation* 35.  
[www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank\\_mm/QPC/qpc\\_mguillaume\\_19fev2010.pdf](http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank_mm/QPC/qpc_mguillaume_19fev2010.pdf)
- HAURIOU Maurice [1918]: „Principes du droit public” *Harvard Law Review* 1918/31. 813-821.
- ILIOPOULOS-STRANGAS Julia [2007]: *Cours suprêmes nationales et cours européennes: concurrence ou collaboration?: in memoriam Louis Favoreu* (Bruylant: Bruxelles) 153.
- L'ANNEE du Maghreb [2012] : *Dossier: Un printemps arabe* (CNRS: Paris) 50-62.
- LUCHAIRE François – CONAC Gérard (szerk.) [1979]: *La Constitution de la République française* (Economica: Paris) 179-207.
- POURHIET Anne-Marie le [2007]: *Droit constitutionnel* (Economica: Paris) 233-243.
- SIRAT Charles [1960]: *La loi organique et la constitution de 1958* (Dalloz: Paris) 153-160.
- THOMAS Julien [2010]: *L'indépendance du Conseil Constitutionnel*. PhD diss. (Université libre de Bruxelles)
- TROPER Michel – CHAGNOLLAUD Dominique (szerk.) [2012]: *Traite international de droit constitutionnel* (Dalloz: Paris) 328-346.
- TROPER Michel [2006]: „La V République et la separation des pouvoirs” *Droits* 2006/1. 33-44.
- VERPEAUX Michel – MARYVONNE Bonnard [2007] : *Le Conseil constitutionnel* (La documentation française: Paris) 101.

### **III. Német nyelvű források**

- EBERHARD Harald – KONRATH Christoph [2005]: „Der Österreich-Konvent” *JAP/Juristische Ausbildung & Praxisvorbereitung* 2004-2005/01. 18, 20.
- HUFELD Ulrich – KUBE Hanno – REIMER Ekkehart [2016]: *Entwicklungslinien der Finanzverfassung* (Lehmanns Media: Berlin) 96-102.
- KELSEN Hans [1960]: *Reine Rechtslehre* 2. (Franz Deuticke: Bécs)

- KLECATSKY R. Hans [1980]: „Bundes-Verfassungsgesetz und Bundesverfassungsrecht“ in SCHAMBECK Herbert (szerk.): *Das österreichische Bundes-Verfassungsgesetz und seine Entwicklung* (Duncker&Humblot: Berlin) 66-82.
- MEZEY Barna [2003]: „Die Obstruktion in der ungarischen Rechtsgeschichte“ in *Parliaments, Estates and Representations. Published for the International Commission for the History of Representative & Parliamentary Institutions Hampshire* (I.C.H.R.P.I. Ashgate: Aldershot Hampshire) 97-122.
- VORMBAUM Thomas [2018]: „Strafgesetze als Verfassungsgesetze. In memoriam Knut Amelung“ *JuristenZeitung* 2018/2. 53-63.
- WALDHOFF Christian [2016]: *Der positiver und negativer Verfassungsvorbehalt* (Nomos: Baden-Baden)
- WIEDERIN Ewald [2007]: „Grundlagen und Grundzüge staatlichen Verfassungsrechts: Österreich“ in BOGDANDY Armin von – VILLALÓN Pedro Cruz – HUBER Peter M. (szerk.): *Handbuch Ius Publicum Europaeum* (IPE). C.F. (Müller: Heidelberg) 389–449.

#### **IV. Olasz nyelvű források**

- BIN Roberto – PITRUZELLA Giovanni [2008]: *Diritto costituzionale* GIAPPICHELLI Giuseppe (szerk.) (n.i.: Turin) 322.
- GARCIA ROCA Francisco Javier [1997]: „La ‘decostruzione’ della Legge del Parlamento” in ROLLA Giancarlo – CECCHERINI Eleonora (szerk.): *Profili di Diritto Parlamentare in Italia e in Spagna* (Giappichelli: Torino) 142.

#### **V. Román nyelvű források**

- DELEANU Ioan [2006]: *Institutii si proceduri constitutionale* (Beck C. H.: Bucuresti) 220.
- MREJERU Teodor [1979]: *Tehnica legislative* (Academiei: Bucuresti).
- VIDA Ioan [2006]: *Legistica formala* (Lumina Lex: Bucuresti) 52-62.

#### **VI. Spanyol nyelvű források**

- BARCELÓ I SERRAMALERA Merce [2004]: *La ley Organica ámbito material y posición en el systema de fuentes* (Atelier Libros Juridicos: Barcelona) 30-31.
- CHOFRE SIRVENT José Francisco [1994]: *Significado y función de las leyes orgánicas* (Tecnos: Madrid).

PEÑA José Heriberto García [2005]: „Los Tipos Normativos en la Constitución de 1999” *Tribunal Supremo de Justicia: Caracas* 2005/7.

SEPÚLVEDA Ricardo [2006]: Las leyes orgánicas constitucionales: el inicio de una nueva constitucionalidad en México (Editorial Porrúa: México) 100-112.

SOSA WAGNER Francisco [1979]: „Aproximación al tema de las leyes orgánicas” *Revista española de derecho administrativo* 1979/21. 199-204.

SZENTGÁLI-TÓTH Boldizsár [2018b]: „¿Puede la mayoría cualificada socavar la democracia? El caso de Hungría” *Teoría y Realidad Constitucional Ed. 41* (Madrid) 2018/1. 419-435.

## **VII. Magyar nyelvű források**

### *A. Könyvek, monográfiák, tanulmánykötetek*

ABLONCZY Bálint [2011]: *Az Alkotmány nyomában. Beszélgetések Szájer Józseffel és Gulyás Gergellyel* (Elektromédia Kft.: Kerepes)

ÁDÁM Antal – CHRONOWSKI Nóra – DRINÓCZI Tímea – ZELLER Judit [2011]: „Az alkotmányozó hatalomról és az Országgyűlés szerkezetéről” in TÉGLÁSI 2011a, 27-41.

BADÓ Attila – TRÓCSÁNYI László (szerk.) [2005]: *Nemzeti alkotmányok az Európai Unióban* (KJK-KERSZÖV Jogi és Üzleti Kiadó Kft.: Budapest)

BALOGH Arthur [1901]: *A magyar államjog aaptanai* (Franklin-társulat: Budapest)

BALOGH Elemér et al. [2012]: *Változások a magyar alkotmányjogban. Tanulmányok az Alaptörvényről* (Nemzeti Köszolgálati Kiadó: Budapest)

BEÖTHY Zsigmond [1846]: *Elemi magyar közjog* (Emich Gusztáv nyomdája: Pest)

BIBÓ István [1986]: *Válogatott tanulmányok. II. kötet.* (Magvető: Budapest)

BONCZ Ferenc [1877]: *Magyar államjog* (Athenaeum: Budapest)

BOZÓKI András (főszerk.) [1999]: *A rendszerváltás forgatókönyve: kerekasztal tárgyalások 1989-ben; dokumentumok. (1-4. kötet együtt)* (Magvető: Budapest)

BRAGYOVA András [1994]: *Az alkotmánybíráskodás elmélete* (Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, MTA Állam- és Jogtudományi Intézet: Budapest)

BRAGYOVA András [1995]: *Az új alkotmány egy koncepciója* (MTA Állam- és Jogtudományi Intézet: Budapest)

- BRAGYOVA András [2003]: „Vannak-e megváltoztathatatlan normák az Alkotmányban?”  
in BRAGYOVA András (szerk.): *Ünnepi tanulmányok Holló András hatvanadik születésnapjára* (Bíbor: Miskolc) 65-88.
- CONCHA Győző [1894]: *Politika. I. kötet* (Grill Károly Könyvkiadó: Budapest)
- CSEKEY István [1943]: *Magyarország alkotmánya* (Renaissance: Budapest)
- CSINK Lóránt – FRÖHLICH Johanna [2012a]: *Egy alkotmány margójára. Alkotmányelméleti és értelmezési kérdések az Alaptörvényről* (Gondolat: Budapest)
- CSIZMADIA Andor [1981]: *Jogi emlékek és hagyományok. Esszék és tanulmányok*. (Közgazdasági és Jogi Kiadó: Budapest)
- DEÁK Dániel [2016]: *Alkotmány és adójog* (HVG-ORAC: Budapest)
- DEZSŐ Márta et al. [1998]: *Alkotmánytan* (Szerk.: KUKORELLI István) (Osiris: Budapest)
- DEZSŐ Márta et al. [2002]: *Alkotmánytan* (Szerk.: KUKORELLI István) (Osiris: Budapest)
- DEZSŐ Márta et al. [2007]: *Alkotmánytan. I.* (Szerk.: KUKORELLI István) (Osiris: Budapest)
- DEZSŐ Márta [2011]: „A második kamarák alkotmányos funkciói” in TÉGLÁSI 2011a, 56-62.
- DEZSŐ Márta [1995a]: „A választási rendszer életképessége és anomáliái” in BÖHM Antal – SZOBOSZLAI György (szerk.): *Parlamenti választások, 1994. Politikai Szociológiai Körkép* (MTA Politikai Tudományok Intézete: Budapest) 84-91.
- DEZSŐ Márta [1995]: „Az alkotmány népszavazással történő elfogadása” in TAKÁCS Imre (szerk.): *Az alkotmányozás jogi kérdései* (ELTE Eötvös: Budapest) 231-235.
- DEZSŐ Márta [1998]: *Képviselő és választás a parlamenti jogban* (MTA Állam- és Jogtudományi Intézet, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó: Budapest)
- DEZSŐ Márta – VINCZE Attila (szerk.) [2004]: *A magyar alkotmányjog Európai Unió forrásai. Szöveggyűjtemény* (Osiris: Budapest)
- DEZSŐ Márta – VINCZE Attila [2012]: *Magyar alkotmányosság az európai integrációban. 2. átdolgozott, bővített kiadás* (HVG-ORAC: Budapest)
- ECKHART Ferenc [2000]: *Magyar alkotmány- és jogtörténet* (szerk.: MEZEY Barna) (Osiris: Budapest)
- ECKHARDT Sándor [1929]: *A francia forradalom eszméi Magyarországon* (Franklin Társulat: Budapest)



- EGYED István [1943]: *A mi alkotmányunk* (Magyar Szemle Társaság: Budapest)
- EÖRY Vilma (főszerk.) [2007]: *Értelmező szótár. 2. kötet* (Tinta Könyvkiadó: Budapest)
- FERDINÁNDY Gejza [1902]: *Magyarország közjoga (Alkotmányjog)* (Politzer Zsigmond és Fia kiadása: Budapest)
- FÉNYES Elek [1843]: *Magyarország statistikája* (n.i.: Pest) 1843.
- FRÖHLICH Johanna [2011]: „Önértelmezési kérdések az új Alkotmány javaslatában” in KUBOVICSNÉ 2011, 58-66.
- GÁRDOS-OROSZ Fruzsina [2010]: *Az emberi jogok alkalmazásának lehetőségei a rendes bíróságokon különös tekintettel a magánjogi jogvitákra. Doktori értekezés* (n.i.: Győr)
- HAJNÓCZY József [1791]: „Magyarország Országgyűléséről és annak szervezetéről szóló közjogi értekezés” in *Hajnóczy József közjogi-politikai munkái* Sajtó alá rendezte CSIZMADIA Andor [1958] (Akadémiai Kiadó: Budapest) 236-240.
- HALLÓK Tamás [2002]: „Népszavazás és alkotmánymódosítás” in *Miskolci doktoranduszok jogtudományi tanulmányai. 1/1.* (Bíbor: Miskolc) 325-347.
- HOLLÓ András [1991a]: „A hatalommegosztás, mint alkalmazott alapelv az alkotmánybíráskodás kialakulásának tükrében” in TÓTH Károly (szerk.): *Kovács István Emlékkönyv* (JATE ÁJK: Szeged) 119-130.
- HOLLÓ András [2000]: „Az Alkotmánybíróság viszonya az Alkotmányhoz” in PETRÉTEI József (szerk.): *Emlékkönyv Ádám Antal egyetemi tanár születésének 70. évfordulójára* (Dialog Campus: Pécs) 93-97.
- HOLUB József [1944]: *A magyar alkotmánytörténelem vázlata* (Pécsi Egyetemi Könyvkiadó és Nyomda: Pécs)
- HOMOKI-NAGY Mária [2011]: „A Magyar Országgyűlés fejlődéstörténete az egy év két kamarára vonatkozóan” in TÉGLÁSI 2011a, 62-69.
- HORVÁTH Attila [2011b]: „A magyar történeti alkotmány tradíciói” in TÉGLÁSI 2011b, 120-131.
- HORVÁTH Attila [2011a]: „Glosszák a készülő Alkotmányhoz” in KUBOVICSNÉ 2011, 48-52.
- HORVÁTH Jenő (szerk.) [2005]: *Világpolitikai lexikon (1945-2005)* (Osiris: Budapest)
- HÓMAN Bálint – SZEKFÚ Gyula [1936]: *Magyar történet. 3. kiad. V. könyv* (Királyi Magyar Egyetemi Nyomda: Budapest)

- IRINYI József [1846]: *Német-, francia- és angolországi úti jegyzetek* (Argumentum: Budapest, 1998)
- JAKAB András [2003]: *A jogszabálytan főbb kérdéseiről. Jog és állam* (Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar: Budapest)
- JAKAB András [2007]: *A magyar jogrendszer szerkezete* (Dialog Campus: Budapest-Pécs)
- JAKAB András [2009] (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja. I. kötet* [CSERNE Péter et al.] (Századvég: Budapest) 556-557.
- JAKAB András [2010]: „Az európai alkotmányjogi gondolkodás két szembenálló paradigmája: Ausztria és Németország” in CHRONOWSKI Nóra – PETRÉTEI József (szerk.): *Tanulmányok Ádám Antal professor emeritus születésének 80. évfordulójára - emlékkönyv* (PTE ÁJK: Pécs) 127-158.
- JAKAB András [2011]: *Az új Alaptörvény keletkezése és gyakorlati következményei* (HVG-ORAC: Budapest) 76-77.
- JUHÁSZ József [et al.] (szerk.) [1972]: *Magyar értelmező kéziszótár* (Akadémiai: Budapest)
- KARDOS Gábor – LATTMANN Tamás (szerk.) [2010]: *Nemzetközi jog* (ELTE Eötvös: Budapest)
- KENDE Tamás – NAGY Boldizsár – SONNEVEND Pál – VALKI László (szerk.) [2014]: *Nemzetközi jog* (Complex Kiadó: Budapest) 471-473.
- KILÉNYI Géza (felelős szerk.) [1989]: *Az Alkotmány alapelvei. Alkotmányjogi Füzetek 1.* (ÉGSZI: Budapest) 18-32.
- KILÉNYI Géza (felelős szerk.) [1989]: *Emberi és állampolgári jogok. Alkotmányjogi Füzetek 2.* (ÉGSZI: Budapest)
- KMETY Károly [1911]: *A magyar közjog tankönyve* (Grill Károly Könyvkiadó Vállalata: Budapest)
- KORBULY Imre [1884]: *Magyarország közjoga, illetőleg a magyar államjog rendszere* (Eggenberger-féle könyvkereskedés: Budapest)
- KUBOVICSNÉ BORBÉLY Anett et al. (szerk.) [2011]: *Az új Alaptörvényről - elfogadás előtt. Tanulmánykötet az Országgyűlés Alkotmányügyi, Igazságügyi és Ügyrendi Bizottsága által 2011. április 8-án azonos címmel megrendezett tudományos konferencián elhangzott előadások alapján* (n.i.: Budapest)
- KUKORELLI István [2011a]: „A második kamara mint nemzeti intézmény” in TÉGLÁSI 2011a, 69-74.

- KUKORELLI István [1995]: „Az államfő a kormányzati rendszerekben” in KUKORELLI István: *Az alkotmányozás évtizede. Közjogi, politikai tanulmányok, parlamenti jegyzetek* (Korona: Budapest) 71.
- KUKORELLI István [2016a]: „Az MDF és az SZDSZ megállapodása utáni alkotmánymódosítás és következményei” in KUKORELLI István – TÓTH Károly [2016]: *A rendszerváltozás államszervezeti kompromisszumai* (Antológia: Lakitelek) 5-185.
- KUKORELLI István [2011]: „Az új Alaptörvény bevezető gondolatai” in KUBOVICSNÉ 2011, 32-35.
- KUKORELLI István – SMUK Péter (szerk.) [2010]: *A Magyar Országgyűlés, 1990-2010: öt parlamenti ciklus története* (Országgyűlés Hivatala: Budapest)
- KUKORELLI István – TÓTH Károly [2016]: *A rendszerváltozás államszervezeti kompromisszumai* (Antológia: Lakitelek)
- KUKORELLI István [2006]: *Tradíció és modernizáció a magyar alkotmányjogban* (Századvég: Budapest)
- KÜPPER Herbert – TÉREY Vilmos [2009]: „A Kormány és tagjai országgyűlési felelőssége” in JAKAB András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja* (Századvég: Budapest) 1376-1387.
- LENGYEL László [2011]: *A Moldáv Köztársaság* (Magyar Moldáv Baráti Társaság: Budapest) 55.
- LŐRINCZ Lajos [2010]: *A közigazgatás alapintézményei. 3. átdolgozott kiadás* (HVG-ORAC: Budapest)
- MARCZALI Henrik [1907]: *Az 1790/I-diki országgyűlés. 1. kötet* (A Magyar Tudományos Akadémia Kiadása: Budapest)
- MÁRKUS Dezső (szerk.) [1898]: *Magyar jogi lexikon. I. kötet* (Pallas Irodalmi és Nyomdai Részvénytársaság: Budapest)
- MÁTHÉ Gábor [2004]: „A Szent Korona-eszme – parafrázis” in *Eckhart Ferenc emlékkönyv. Jogtörténeti értekezések 28.* (Sorozat szerk.: MEZEY Barna) (Gondolat: Budapest) 281-295.
- MEZEY Barna [2011]: „A Nemzeti hitvallás jogtörténeti elemei” in Kubovicsné 2011, 35-47.
- MEZEY Barna (szerk.) [2003]: *Magyar alkotmánytörténet. 5. átdolgozott kiadás* (Osiris: Budapest)
- MEZEY Barna (szerk.) [2004]: *Magyar jogtörténet. 3. átdolgozott kiadás* (Osiris: Budapest)

- MOLNÁR Kálmán [1929]: *Magyar közjog* (Danubia: Pécs)
- MONTESQUIEU Charles de Secondat [2000]: *A törvények szelleméről* (Osiris-Attraktor: Budapest)
- NAGY Ernő [1905]: *Magyarország közjoga (Államjog)* (Athenaeum Irodalmi és Nyomdai Részvénytársaság: Budapest)
- NÉMETH Lajos [2008]: „A jogforrások hierarchiája” in DEZSŐ Márta – POZSÁR-SZENTMIKLÓSY Zoltán (szerk.): *Alkotmányjogi alapok* (ELTE Eötvös: Budapest) 13.
- PESTI Sándor [2002]: *Az újkori magyar parlament* (Osiris: Budapest)
- PETRÉTEI József [2003]: „A parlamenti kontroll sajátosságairól” in BRAGYÓVA András (szerk.): *Ünnepi tanulmányok Holló András 60. születésnapjára* (Bíbor: Miskolc) 329-358.
- PETRÉTEI József – TILK Péter [2009]: „A kisebbségi kormányzás sajátosságairól” in SÁNDOR Péter – VASS László (szerk.): *Magyarország Politikai Évkönyve 2008-ról*. (Demokrácia Kutatások Magyar Központja Közhasznú Alapítvány: Budapest) 456-472.
- PLATON [1994]: *Az állam* (Fordította és a jegyzeteket írta: JÁNOSY István, az utószót írta: REDL Károly) 4. kiadás (Gondolat: Budapest)
- POKOL Béla [2011]: „Alkotmányozási dilemmák - avagy mennyiben kösse magát az új Alkotmány a régi gondolati kereteihez?” in TÉGLÁSI 2011b, 13-17.
- RÁCZ Attila [1995]: „Az Alkotmány megváltoztatásának módoszatai” in RÁCZ Attila: *Jogforrások az új alkotmányban* (Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, MTA Állam- és Jogtudományi Intézete: Budapest) 117-139.
- RÉCSI Emil [1861]: *Magyarország közjoga amint az 1848-ig s 1848-ban fennállott* (Pfeifer Ferdinánd nyomdája: Buda-Pest)
- RUSZOLY József [2002]: *Újabb magyar alkotmánytörténet 1848-1949. Válogatott tanulmányok* (PÜSKI, Gyomai Kner Nyomda Rt.: Budapest)
- SAJÓ András [1995]: *Az önkorlátozó hatalom* (MTA Állam- és Jogtudományi Intézet: Budapest)
- SALAMON László [2011]: *Néhány gondolat „Az új Alaptörvényről – elfogadás előtt” című tudományos konferencián elhangzott vitához* in KUBOVICSNÉ 2011, 232-235.
- SÁRI János [2000]: *A hatalommegosztás* (Osiris: Budapest) 25-26.

- SCHANDA Balázs – TRÓCSÁNYI László [2012]: *Bevezetés az alkotmányjogba. Az Alaptörvény és Magyarország alkotmányos intézményei* (HVG-ORAC: Budapest)
- SCHANDA Balázs – VARGA Zs. András [2010]: *Láttelek közjogunk elmúlt évtizedéről* (Sorozatszerkesztő: VARGA Csaba) (PPKE JÁK: Budapest)
- SCHMIDT Péter [1998]: „Az állampolgárok alapvető jogai és kötelességei” in DEZSŐ Márta et al.: *Alkotmánytan* (Osiris: Budapest) 135-170.
- SCHMUK Péter [2008]: *Ellenzéki jogok a parlamenti jogban - Pártok és politika* (Gondolat Kiadói Kör: Budapest)
- SOLTÉSZ István [2010]: *Az Országgyűlés. Az Országgyűlés feladatai, szervezete és működése 1990-2010. Negyedik átdolgozott és bővített kiadás* (Parlamenti Módszertani Iroda: Budapest)
- SOMODY Bernadette [2010]: *Az ombudsman típusú jogvédelem* (ELTE Eötvös: Budapest)
- SÓLYOM László [2001]: *Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon* (Osiris: Budapest)
- SUHAYDA János [1861]: *Magyarország közjoga tekintettel annak történeti kifejlődésére és az 1848-ki törvényekre* (Emich Gusztáv nyomdája: Pest)
- SZENDREI Géza [2008]: *Híres emberek, régi ügyészek* (Rejtjel: Budapest)
- SZENTE Zoltán [2011a]: „Egy- vagy kétkamarás Országgyűlést? A második kamara bevezetésének lehetőségeiről” in TÉGLÁSI 2011a, 79-95.
- SZENTGÁLI-TÓTH Boldizsár [2014]: „A minősített többséggel elfogadott törvények múltja, jelene és jövője a magyar jogrendszerben” in SOLTÉSZ István (szerk.): *Parliaments Practicum 2011-2012*. (Parlamenti Módszertani Iroda: Budapest) 71-101.
- SZENTGÁLI-TÓTH Boldizsár [2017]: „A minősített többségű törvényalkotás Magyarországon a rendszerváltástól napjainkig” in CHRONOWSKI Nóra (et al.) (szerk.): *A szabadságszerető embernek Liber Amicorum István Kukorelli* (Gondolat Kiadó: Budapest) 770-779.
- SZENTGÁLI-TÓTH Boldizsár [2017]: „Hogyan tovább kétharmad?” in SÁRKÖZY Tamás (szerk.): *A magyar jogászegylet 2016. évi tudományos pályázatain I. díjat nyert pályázatok* Magyar Jogászegyleti Értekezések. 7. (Europrinting Kft.: Budapest) 13-34.

- SZENTGÁLI-TÓTH Boldizsár [2017]: „Qualified Law as an Instrument for the Protection of Fundamental Right” 125. *Book of Abstracts. Romanian Association of Young Scholars (RAYS). International Interdisciplinary Doctoral Conference Third Edition.* (ed. MANOLACHE Cristina – GHEORGHE Anamaria) International Interdisciplinary Doctoral Conference (Bucharest, 2017. szeptember 29 – 30.)
- SZENTPÉTERI NAGY Richárd [2011]: „A második kamarák típusai a világban” in TÉGLÁSI 2011a, 95-111.
- SZÉCHENYI István [1864]: *Magyarország sarkalatos törvényei, s államjogi fejlődése 1848-ig. Gróf Széchenyi István hagyományaiból* (Eggenberger Ferdinánd Akad. Könyv-kereskedés: Pest)
- SZIKINGER István [1996]: *Az alkotmány. Változó Világ sorozat* (Útmutató Tanácsadó Kiadó Kft.: Budapest)
- TAKÁCS Albert [2006]: „Az alkotmány normativitása” in IMRE Miklós – LAMM Vanda – MÁTHÉ Gábor (szerk.): *Közjogi tanulmányok Lőrincz Lajos 70. születésnapja tiszteletére* (MTA Jogtudományi Intézet: Budapest) 381-391.
- TAKÁCS Imre [2007]: „Az alkotmány és az alkotmányosság fogalma” in DEZSŐ Márta et al.: *Alkotmánytan I.* (Szerk.: KUKORELLI István) (Osiris: Budapest) 1-11.
- TÉGLÁSI András (szerk.) [2011a]: *Szükség van-e kétkamarás parlamentre az új Alkotmányban? Tanulmánykötet az Országgyűlés Alkotmányügyi, igazságügyi és ügyrendi bizottsága által 2010. november 12-én azonos címmel megrendezett tudományos konferencián elhangzott előadások alapján.* (Országgyűlés Alkotmányügyi, igazságügyi és ügyrendi bizottsága: Budapest)
- TÉGLÁSI András (szerk.) [2011b]: *Történelmi tradíciók és az új Alkotmány. Tanulmánykötet az Országgyűlés Alkotmányügyi, igazságügyi és ügyrendi bizottsága és az Országgyűlés Alkotmány-előkészítő eseti bizottsága által 2010. december 10-én azonos címmel megrendezett tudományos konferencián elhangzott előadások alapján* (Országgyűlés Alkotmányügyi, igazságügyi és ügyrendi bizottsága: Budapest)
- TOLDY Ferenc [1861]: *A magyar birodalom Alaptörvényei. Az eredeti deák szöveg mellé vetett magyar fordítással, közjogtani segédkönyvül* (Királyi Magyar Egyetemi Nyomda: Buda)
- TOMCSÁNYI Móric [1943]: *Magyarország közjoga* (Királyi Magyar Egyetemi Nyomda: Budapest)
- TÓTH Károly [2016a]: „A kétharmados törvények” in KUKORELLI 2016, 187-253.
- TÖLGYESSY Péter [2008]: „Túlterhelt demokrácia” in (n.i.): *Igazságosabb és testvériesebb világot!: tíz év távlatából* (Vigilia: Budapest) 120-136.

TRÓCSÁNYI László [2014]: „Alaptanok” in TRÓCSÁNYI László – SCHANDA Balázs: *Bevezetés az alkotmányjogba. Az Alaptörvény és Magyarország alkotmányos intézményei* (HVG ORAC: Budapest) 1-34.

VARGA Csaba [2007]: *Jogállami? Átmenetünk?* (Kráter Műhely Egyesület: Pomáz)

VIROZSIL Antal [1861]: *Magyarország nyilván- vagy közjoga, mint az alkotmánya eredetétől 1847/48-ig fennállott* (Magyar Királyi Egyetemi Nyomda: Buda)

WERBŐCZY István [1844]: *Verbőczy István hármaskönyve* (Eredeti kiad. Pesten: Eggenberger, 1844; Hasonmás kiadás: 2014, Nemzeti Közszerológati és Tankönyv Kiadó: Budapest)

ZÉTÉNYI Zsolt (szerk.) [2010]: *A történeti alkotmány. Magyarország ősi alkotmánya* (Magyarország Kulturális Egyesület: Budapest)

ZLINSZKY János [1999]: „A Szentkorona-eszme és története” in TÓTH Zoltán József (szerk.): *A Magyar Szent Korona és Szentkorona-tan az ezredfordulón* (Szent István Társulat: Budapest) 7-33.

#### B. Folyóiratcikkek:

BALOGH Zsolt [2011]: „Az alkotmánybíráskodás egykor és ma” *Alkotmánybírási Szemle* 2011/1. 72-82.

BIHARI Mihály [1999]: „Alkotmánybírási és alkotmánybíráskodás” *Magyar Jog* 1999/4. 200-214.

BODNÁR Eszter – MÓDOS Mátyás [2012]: „A jogalkotás normatív kereteinek változásai az új jogalkotási törvény elfogadása óta” *Kodifikáció* 2012/1. 33-34.

BÓDIG Mátyás [2015]: „Gazdasági és szociális jogok az ENSZ emberi jogi mechanizmusában: egy emancipációs folyamat tanulságai” *Fundamentum* 2015/1. 5-22.

BRAGYÓVA András – GÁRDOS-OROSZ Fruzsina [2016]: „Vannak-e megváltoztathatatlan normák az alaptörvényben?” *Állam és Jogtudomány* 2016/3. 35–63.

BUZA László [1915]: „Az államjogi kivételes állapot” *Jogtudományi Közöny* 1915- /27. 305-306; /28. 313-314; /33. 361-362; és /36. 386-387.

CHRONOWSKI Nóra – DRINÓCZI Tímea – KOC SIS Miklós [2011]: „Mozaikok, azaz milyen értelmezési kérdéseket vethet fel az Alaptörvény?” *Új Magyar Közigazgatás* 2011/4. 6-7., 11-20.

CSERVÁK Csaba [2002]: „A hatalommegosztás elméleti és gyakorlati megvalósulása” *Jogelméleti Szemle* 2002/1.  
[jesz.ajk.elte.hu/cservak9.html#\\_ftn1](http://jesz.ajk.elte.hu/cservak9.html#_ftn1).

- CSINK Lóránt – FRÖHLICH Johanna [2012b]: „Történeti alkotmány és kontinuitás az új Alaptörvényben” *Közjogi Szemle* 2012/1. 9-14.
- ERDŐS Csaba [2011]: „Az alkotmány stabilitásának aktuális kérdései” *Diskurzus* 2011/1. 54-62.
- HOLLÓ András [1991]: „Alkotmánybíráskodásunk a közjog és a politika metszéspontjában” *Élet és Tudomány* 1991/24. 744-746.
- HOLLÓ András [2005]: „Az Alkotmánybíróság tizenöt éve” *Magyar Közigazgatás* 2004/10. 577-608.
- JAKAB András [2008]: „Az alkotmányértelmezés módszerei” *Századvég* 2008/1. 3-36.
- JAKAB András - CSERNE Péter [2001]: „A kétharmados törvények helye a magyar jogforrási hierarchiában” *Fundamentum* 2001/2. 40-49.
- JAKAB András – SZILÁGYI Emese [2014]: „Sarkalatos törvények a magyar jogrendszerben” *Új Magyar Közigazgatás* 2014/3. 96-102.
- KELEMEN Katalin [2011]: „Az alkotmánybírák választása Európában és hazánkban” *Új Magyar Közigazgatás* 2011/ 4. 2-14.
- KILÉNYI Géza [1994a]: „A parlament és a kormány viszonya a hatalommegosztás rendszerében” *Magyar Közigazgatás* 1994/5. 268-278.
- KILÉNYI Géza [1996]: „Az alaptörvény stabilitását szolgáló garanciák a külföldi alkotmányokban és nálunk” *Jogtudományi Közlöny* 1996/3. 110-124.
- KILÉNYI Géza [1994]: „Az alkotmányozás és a „kétharmados” törvények” *Jogtudományi Közlöny* 1994/5. 201-209.
- KOI Gyula [2011]: „A sarkalatos törvények kérdése az Alaptörvényben” *Új Magyar Közigazgatás* 2011/6-7. 2-9.
- KÓCZY Á. László – PINTÉR Miklós [2011]: „Az ellenzék ereje – általánosított súlyozott szavazási játékok” *Közgazdasági Szemle* 2011/6. 543–551.
- KUKORELLI István [2016]: „A magyar állam- és kormányforma stabilizátorai és demokráciadeficitjei” *Magyar Tudomány* 2016/8. 908-912.
- KUKORELLI István [1994]: „Az alkotmányozás néhány koncepcionális kérdése” *Magyar Közigazgatás* 1994/8. 449-456.
- KUKORELLI István [1999]: „Az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatának jelentősége, mai üzenete” *Acta Humana* 1999/34. 4-10.
- KÜPPER Herbert [2004]: „Az alkotmánymódosítás alkotmánybíróági kontrollja Magyarországon és Németországban” *Jogtudományi Közlöny* 2004/9. 265-274.



- KÜPPER Herbert [2013]: „Az alkotmánymódosítás és az alkotmánybíróági kontroll - megoldás az örökkévalósági klauzula?” *Közjogi Szemle* 2013/4. 1-17.
- LÁPOSSY Attila [2013]: „Túl a szerepfelfogáson? – Az ombudsman indítványozási gyakorlatának alapjai és az alkotmányvédelem” *Közjogi Szemle* 2013/3. 47-53.
- LEGÉNY Krisztián [2006]: „Alkotmányellenes alkotmánymódosítások?” *Magyar Jog* 2006/3. 129-140.
- LÉKÓ Zoltán: „A svájci alkotmányozás története” *Parlamenti Levelek* 1997/3.
- PAPP Imre [2012]: „Egy pillantás a jogszabályok kihirdetésére” *Kodifikáció* 2012/2. 5-36.
- PAPP Imre [1999]: „Kétharmaddal vagy a nélkül?” *Fundamentum* 1999/3. 117-124.
- PETRÉTEI József [1999]: „Törvények minősített többséggel” *Fundamentum* 1999/3. 109-116.
- POLNER Ödön [1917]: „A háború esetére szóló kivételes hatalom alkotmányjogi jelentősége” *Jogállam: jog és államtudományi szemle* 1917- /1-2. 25-42; /3-4. 129-150.
- POZSÁR-SZENTMIKLÓSY Zoltán [2013]: „Az alapjogi tesztek rendeltetése” *Alkotmánybíróági Szemle* 2013/2. 85-92.
- POZSÁR-SZENTMIKLÓSY Zoltán [2015]: „Milyen az alkotmányos kultúránk?” *Magyar Jog* 2015/9. 492-497.
- RIBA István [2012]: „Történeti alkotmány: vívmányvívódások” *HVG* 2012/1. 27-28.
- RIKSZER Ádám [2012]: „Az újabb jogalkotás jellemzői” *Kodifikáció* 2012/2. 37-54.
- SÁRI János [2005]: „A Kormány alkotmányos helyzetének alakulása az elmúlt másfél évtizedben („pártunk és kormányunk”-tól az Unióig)” *Magyar Közigazgatás* 2005/6. 321-341.
- SMUK Péter [2007]: „Ellenzéki jogok a parlamentben, különös tekintettel a parlament ellenőrzési tevékenységére” *Jogtudományi Közlöny* 2007/2. 62-73.
- SÓLYOM László [2014]: „Normahierarchia az Alkotmányban” *Közjogi Szemle* 2014/1. 1-7.
- SONNEVEND Pál [1998]: „Az alapjogi bíráskodás és korlátai” *Fundamentum* 1998/4. 79-84.
- SZALAI András [2009]: „A kétharmados törvények megjelenése az Alkotmányban és a felmerülő problémák” *Új Magyar Közigazgatás* 2009/10-11. 29-39.

- SZALMA József [2002]: „A „sarkalatos” törvényekről a magyar jogfejlődésben” *Jogtudományi Közlöny* 2002/9. 378-385.
- SZENTE Zoltán [2011]: „A historizáló alkotmányozás problémái – a történeti alkotmány és a Szent Korona az új Alaptörvényben” *Közjogi Szemle* 2011/3. 1-13.
- SENTGÁLI-TÓTH Boldizsár [2018]: "A minősített törvények mint az alapvető jogok védelmének eszközei Közép- és Kelet-Európában" *Magyar Jog* 2018/3. 155-161.
- SZIKINGER István [1999]: „Búcsú a kétharmadtól” *Fundamentum* 1999/3. 125-129.
- SZÜCS Jenő [1981]: „Vázlat Európa három történeti régiójáról” *Történelmi Szemle* 1981/3. 313-359.
- TILK Péter [2011]: „Az Alkotmánybíróság az Alaptörvényben” *Közjogi Szemle* 2011/2. 4-14.
- TÓTH István [1998]: „Alkotmánybíró-választás az európai demokratikus országokban” *Parlamenti Levelek* 1998/4-5.

### C. Internetes felület:

- „A kormánypárt élt a felhatalmazással” 2011.  
[www.fidesz.hu/index.php?Cikk=159480](http://www.fidesz.hu/index.php?Cikk=159480)
- ANTAL Attila – BRAUN István – FINTA László – TÖRÖK Zoltán [2011]: „Sarkalatos kérdések” (Méltányosság Politikaelemző Központ)  
[www.meltanyossag.hu/files/meltany/imce/doc/kp\\_sarkalatos\\_kerdesek\\_111122.pdf](http://www.meltanyossag.hu/files/meltany/imce/doc/kp_sarkalatos_kerdesek_111122.pdf)
- APOR Péter [2011]: „A történeti alkotmány”  
[szuveren.hu/jog/a-torteneti-alkotmany](http://szuveren.hu/jog/a-torteneti-alkotmany)
- „AZ új magyar választási rendszer. Tanulmány” [2015] (Századvég Alapítvány: n.i.)  
[www.szazadveg.hu/uploads/media/57e923c55360d/az-uj-magyar-valasztasi-rendszerszazadveg-tanulmany130802.pdf](http://www.szazadveg.hu/uploads/media/57e923c55360d/az-uj-magyar-valasztasi-rendszerszazadveg-tanulmany130802.pdf)
- BALOGH Zsolt [2011]: „Alapjogok korlátozása az új alkotmányban” *Pázmány Law Working Papers* 2011/19.  
[plwp.eu/evfolyamok/2011/119-2011-19](http://plwp.eu/evfolyamok/2011/119-2011-19)

- BARNA Dániel [2012]: „A stabil alkotmány nyomában”  
[arsboni.hu/dolgozatok/alkotmanyjog/Barna\\_Daniel\\_A\\_stabil\\_alkotmany\\_nyomaban.pdf](http://arsboni.hu/dolgozatok/alkotmanyjog/Barna_Daniel_A_stabil_alkotmany_nyomaban.pdf)
- BARNA Dániel – SZENTGÁLI-TÓTH Boldizsár [2013]: „Stabilitás vagy Parlamentarizmus? – A sarkalatos törvényekkel kapcsolatos egyes jogalkotási problémák” *Ars boni jogi folyóirat*  
[www.arsboni.hu/barnaszentg.html](http://www.arsboni.hu/barnaszentg.html)
- BODNÁR Eszter – MÓDOS Mátyás [2012]: „A jogalkotás normatív kereteinek változásai az új jogalkotási törvény elfogadása óta”  
[www.kodifikator.hu/index](http://www.kodifikator.hu/index)
- BOZÓKY Tamás [n.i.]: „Az utcai politizálás határai” (Méltányosság Politikaelemző Központ)  
[www.meltanyossag.hu/files/meltany/imce/azutcaipolitizalashatarai-081006.pdf](http://www.meltanyossag.hu/files/meltany/imce/azutcaipolitizalashatarai-081006.pdf)
- CONSTITUTIONAL Change through Euro Crisis Law  
[eurocrisislaw.eui.eu/country/latvia/topic/national-law-changes/](http://eurocrisislaw.eui.eu/country/latvia/topic/national-law-changes/)
- CSERVÁK Csaba [n.i.]: „A hatalommegosztás elmélete és gyakorlati megvalósítása”  
[jesz.ajk.elte.hu/cservak9.html](http://jesz.ajk.elte.hu/cservak9.html)
- CSINK Lóránd [n.i.]: „Ombudsman”  
[jog.tk.mta.hu/uploads/files/21\\_Csink\\_Lorant.pdf](http://jog.tk.mta.hu/uploads/files/21_Csink_Lorant.pdf)
- DÉNES Balázs – FRIDLI Judit – HAUER Orsolya (et al.) [2000]: „Társadalmi szervezetek a jogalkotásban” (Társaság a Szabadságjogokért: Budapest)  
[tasz.hu/files/tasz/imce/tarsadalmisz\\_ajogalkban.pdf](http://tasz.hu/files/tasz/imce/tarsadalmisz_ajogalkban.pdf)
- DRINÓCZI Timea [2011]: „Az új alkotmány szabályozási elveiről” *Pázmány Law Working Papers* 2011/9.  
[plwp.eu/evfolyamok/2011/129-2011-9](http://plwp.eu/evfolyamok/2011/129-2011-9)
- ERDŐS Csaba [2013]: „Az Alkotmánybíróság kontrollmechanizmusának változásai”  
[dfk-online.sze.hu/images/egyedi/doktori/doktori%20műhelytanulmányok/erdos.pdf](http://dfk-online.sze.hu/images/egyedi/doktori/doktori%20műhelytanulmányok/erdos.pdf)
- ERDŐS Csaba: „Kritikai megjegyzések az Alaptörvény jogszabály-fogalmával kapcsolatban”  
[dfk-online.sze.hu/images/egyedi/bihari/erd%C5%91s.pdf](http://dfk-online.sze.hu/images/egyedi/bihari/erd%C5%91s.pdf)
- FRANCZEL Richárd [2014]: „Az Egyesült Királyság miniszterelnöki intézménye. Nemzetközi kitekintés” *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás* 2013/4. 48-68.  
[uni-nke.hu/uploads/media\\_items/franczel-richard-az-egyesult-kiralysag-miniszterelnoki-intezmenye.original.pdf](http://uni-nke.hu/uploads/media_items/franczel-richard-az-egyesult-kiralysag-miniszterelnoki-intezmenye.original.pdf)

- FRANCZEL Richárd [2014a]: „Nyugati országok miniszterelnöki intézményei. Nemzetközi kitekintés” *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás* 69-96.  
[uni-nke.hu/uploads/media\\_items/franciaorszag-miniszterelnoki-intezmenye.original.pdf](http://uni-nke.hu/uploads/media_items/franciaorszag-miniszterelnoki-intezmenye.original.pdf)
- GÁRDOS-OROSZ Fruzsina [2011]: „A bíróságok sajátos kötelezettségei és ennek korlátai az alapjog érvényesítésben” *De Iurisprudencia et iura publico*  
[dieip.hu/wp-content/uploads/2011-2-05.pdf](http://dieip.hu/wp-content/uploads/2011-2-05.pdf)
- GYÖRFI Tamás [n.i.]: „A többségi döntés tartalmi korlátai és az alkotmánybíráskodás”  
[politologia.tk.mta.hu/uploads/files/archived/4077\\_0\\_Alkotmanyozas\\_Magyarorszagon\\_I\\_2.pdf](http://politologia.tk.mta.hu/uploads/files/archived/4077_0_Alkotmanyozas_Magyarorszagon_I_2.pdf)
- HAJDÚ Lajos [n.i.]: „A rendi monarchia”  
[www.rubicon.hu/magyar/oldalak/a\\_rendi\\_monarchia/](http://www.rubicon.hu/magyar/oldalak/a_rendi_monarchia/)
- JAKAB András [2011a]: „A bírói jogértelmezés az Alaptörvény tükrében. Érveléstan, érveléstechnika. Jelentés magyarázat”  
[jema.hu/article.php?c=123](http://jema.hu/article.php?c=123)
- KAPRINAY Zsófia [2014]: „Az egyesület működésével összefüggő alkotmánybírási határozatok” *De Iurisprudencia et Iura Publico* Vol VIII.  
[dieip.hu/wp-content/uploads/2014-2-09.pdf](http://dieip.hu/wp-content/uploads/2014-2-09.pdf)
- KILÉNYI Géza [1992]: „Alkotmányjogi vélemény”  
[www.logincee.org/file/4463/library](http://www.logincee.org/file/4463/library)
- KÜPPER Herbert [2014]: „A kétharmados/sarkalatos törvények jelensége a magyar jogrendszerben” *MTA Law Working Papers* 2014/46.  
[jog.tk.mta.hu/uploads/files/mtalwp/2014\\_46\\_Kupper.pdf](http://jog.tk.mta.hu/uploads/files/mtalwp/2014_46_Kupper.pdf)
- MAJTÉNYI László [2003]: „A jogállami forradalom történeti alkotmánya”  
[www.jogiforum.hu/publikaciok/122.2.0](http://www.jogiforum.hu/publikaciok/122.2.0)
- NÉMETH Márton [2013]: „Sarkalatos dilemmák” *Ars boni jogi folyóirat*  
[mandiner.hu/cikk/20130614\\_nemeth\\_marton\\_sarkalatos\\_dilemmak](http://mandiner.hu/cikk/20130614_nemeth_marton_sarkalatos_dilemmak)
- ORBÁN Endre [2016]: „A bírói döntések ellen benyújtott alkotmányjogi panaszok tapasztalatai” *Pázmány Law Working Papers* 2016/20.  
[plwp.eu/evfolyamok/2016/178-orban-endre-a-biroi-dontesek-ellen-benyujtott-alkotmanyjogi-panaszok-tapasztalatai-nr-2016-20](http://plwp.eu/evfolyamok/2016/178-orban-endre-a-biroi-dontesek-ellen-benyujtott-alkotmanyjogi-panaszok-tapasztalatai-nr-2016-20)
- PACZOLAY Péter [2012]: „A kétharmad működése az alkotmányos kultúra hiányáról tanúskodik”  
[mandiner.hu/cikk/20120102\\_paczolay\\_peter\\_a\\_ketharmad\\_mukodese\\_az\\_alkotmanyos\\_kultura\\_hianyarol\\_tanuskodik](http://mandiner.hu/cikk/20120102_paczolay_peter_a_ketharmad_mukodese_az_alkotmanyos_kultura_hianyarol_tanuskodik)

- PACZOLAY Péter [2011]: „A történeti alkotmányt nem lehet visszahozni”  
[atv.hu/cikk/20111008\\_paczolay\\_peter\\_a\\_torteneti\\_alkotmany\\_t\\_nem\\_lehet\\_visszahozni](http://atv.hu/cikk/20111008_paczolay_peter_a_torteneti_alkotmany_t_nem_lehet_visszahozni)
- POKOL Béla [2011b]: „Alkotmányozás és a Szent Korona-eszme”  
[jesz.ajk.elte.hu/pokol43.html](http://jesz.ajk.elte.hu/pokol43.html)
- REISINGER Adrienn [2011]: „Társadalmi részvétel helyi, területi és európai uniós szinten”  
[kgk.sze.hu/images/dokumentumok/kautzkiadvany2011/ujkormanyzas/ReisingerAdrienn.pdf](http://kgk.sze.hu/images/dokumentumok/kautzkiadvany2011/ujkormanyzas/ReisingerAdrienn.pdf)
- SALAMON László [n.i.]: „Az alkotmány két fajtája: a történeti és a kartális alkotmány”  
[www.jak.ppke.hu/tanszek/alkotm/letolt/azalk2.pdf](http://www.jak.ppke.hu/tanszek/alkotm/letolt/azalk2.pdf)
- SCHMIDT Péter [2013]: „A sarkalatos törvények dilemmája”  
[szalaykor.blog.hu/2013/05/15/dr\\_schmidt\\_peter\\_a\\_sarkalatos\\_torvenyek\\_dilemmaja](http://szalaykor.blog.hu/2013/05/15/dr_schmidt_peter_a_sarkalatos_torvenyek_dilemmaja)
- SMUK Péter [2014]: „Sarkalatos átalakulások – Parlamenti jogi átalakítások”  
[jog.tk.mta.hu/uploads/files/mtalwp/2014\\_14\\_Smuk.pdf](http://jog.tk.mta.hu/uploads/files/mtalwp/2014_14_Smuk.pdf)
- SOMOGYVÁRI István [2010]: „Magyarország történeti alkotmánya és a rendszerváltozást követő alkotmány-tervezetek. Magyarország politikai évkönyve 2010-ről”  
[www.asz.hu/storage/files/files/Publikaciok/K%C3%B6nyvfejezetek/SomogyvariIstvan/mpe\\_2010\\_si.pdf](http://www.asz.hu/storage/files/files/Publikaciok/K%C3%B6nyvfejezetek/SomogyvariIstvan/mpe_2010_si.pdf)
- SÓLYOM László [2010]: „Ezen a lejtőn nehéz lesz megállni!” *Iustum Aequum Salutare* VI. 2010/4. 5-9.  
[ias.jak.ppke.hu/hir/ias/20104sz/22.pdf](http://ias.jak.ppke.hu/hir/ias/20104sz/22.pdf)
- SZALAI András [2011]: „A kormányzati hatalom ellensúlyai Magyarországon”  
[www.propublicobono.hu/pdf/Szalai\\_2.pdf](http://www.propublicobono.hu/pdf/Szalai_2.pdf)
- SZALBOT Balázs [2012]: „Az Alkotmánybíróság hatásköreinek módosulása az új Abtv. tekintetében”  
[arsboni.hu/dolgozatok/alkotmanyjog/Szalbot\\_Balazs\\_Az\\_Alkotmanybirosag\\_ha\\_taskoreinek\\_modosulasa.pdf](http://arsboni.hu/dolgozatok/alkotmanyjog/Szalbot_Balazs_Az_Alkotmanybirosag_ha_taskoreinek_modosulasa.pdf)
- SZÁJER József [2012]: „Az Alaptörvény és a történeti alkotmány. Csevár Nóra beszélget Szájer Józseffel”  
[jesz.ajk.elte.hu/szajer52.pdf](http://jesz.ajk.elte.hu/szajer52.pdf)
- SZENTE Zoltán [n.i.]: „Az Országgyűlés húsz éve”  
[www.politikaievkonyv.hu/online/mp20/1-04\\_szente.html](http://www.politikaievkonyv.hu/online/mp20/1-04_szente.html)
- SZENTGÁLI-TÓTH Boldizsár [2014a]: „Alkotmányos-e a minősített többség?” *Ars boni jogi folyóirat*  
[jogaszvilag.hu/rovatok/szakma/alkotmanyos-e-a-minositett-tobbseg](http://jogaszvilag.hu/rovatok/szakma/alkotmanyos-e-a-minositett-tobbseg)

- SZENTGÁLI-TÓTH Boldizsár [2018a]: „Organic laws in Africa and the judicial branch”  
*IISES Annual Conference Proceeding* (Sevilla, 2018. március 5-8.)  
[www.iises.net/proceedings/iises-annual-conference-sevilla/table-of-content?cid=75&iid=040&rid=8343](http://www.iises.net/proceedings/iises-annual-conference-sevilla/table-of-content?cid=75&iid=040&rid=8343).
- TÓTH Gergely Áron [2001]: „Az elveszett alkotmány nyomában”  
[doksi.hu/get.php?lid=3175&order=DisplayPreview](http://doksi.hu/get.php?lid=3175&order=DisplayPreview)
- VARGA Péter – HORVÁTH László [2009]: „A civil szervezetek szerepének erősödése az utóbbi két évtizedben Magyarországon”  
[uni-nke.hu/downloads/bsz/bszemle2009/3/05\\_vargapeter.pdf](http://uni-nke.hu/downloads/bsz/bszemle2009/3/05_vargapeter.pdf)
- VARGA ZS. András [2011]: „A mag-alkotmány védelmében” (Pázmány Law Working Papers: Budapest) 2011/2.  
[plwp.eu/evfolyamok/2011/136-2011-2](http://plwp.eu/evfolyamok/2011/136-2011-2)
- VARGA ZS. András [n.i.]: „Gondolatok Magyarország új Alkotmányáról”  
[www.lelkiismeret88.hu/node/141](http://www.lelkiismeret88.hu/node/141)
- VARGA ZS. András [2010]: „Néhány gondolat Magyarország új Alkotmányáról” *Iustum Aequum Salutare* VI. 2010/4. 21-25.  
[www.jak.ppke.hu/hir/ias/20104sz/21.pdf](http://www.jak.ppke.hu/hir/ias/20104sz/21.pdf)
- VISSY Beatrix [2016]: „Az alapjogok bírói védelme”  
[alkjog.elte.hu/wp-content/uploads/20160926\\_ktetelre\\_biroi.pdf](http://alkjog.elte.hu/wp-content/uploads/20160926_ktetelre_biroi.pdf)
- VÖRÖS Judit [2013]: „Az élethez való jog néhány jogelméleti kérdéséről”  
[www.debrecenijogimuhely.hu/archivum/1\\_2013/az\\_elethez\\_valo\\_jog\\_nehany\\_jogelméleti\\_kerdeserol/](http://www.debrecenijogimuhely.hu/archivum/1_2013/az_elethez_valo_jog_nehany_jogelméleti_kerdeserol/)

#### *D. Alkotmánybírósági Határozatok:*

##### *a. Ausztria:*

VfSlg 11.756 (1988);  
 VfSlg 11.829 (1988);  
 VfSlg 11.916 (1988).

##### *b. Franciaország:*

N° 60-8 DC du 11 aout 1960;  
 N° 66-28 DC du 8 juillet 1966, Rec., p. 15;  
 N° 75-62 DC du 28 janvier 1976;  
 N° 84-177 DC du 30 aout 1984;  
 N° 85-195 DC du 10 juillet 1985;  
 N° 86-217 DC du 18 septembre 1986;  
 N° 87-228 DC du 26 juin 1987;

N° 87-234 DC du 7 janvier 1988, Rec., p. 2;  
N° 88-242 DC du 10 mars 1988;  
N° 89-263 DC du 11 janvier 1990;  
N° 96-386 DC du 30 décembre 1996;  
N° 98-401 DC du 10 juin 1998.  
N° 99-419 DC du 9 novembre 1999;  
N° 2007-559 DC du 6 décembre 2007  
N° 278 QPC du 5 octobre 2012;  
N° 2014-386 QPC 25 mars 2014.

*c. Magyarország:*

4/1990. (III. 4.) AB határozat, ABH. 1990, 28-30;  
3/1991. (II. 7.) AB határozat, ABH 1991, 15-17;  
64/1991. (XII. 17.) AB határozat, ABH 1991, 297-300;  
26/1992. (IV. 30.) AB határozat, ABH 1992, 135;  
43/1992. (VII. 16.) AB határozat, ABH 1992, 374;  
4/1993. (II. 12.) AB határozat ABH 1993, 48;  
53/1995. (IX. 15.) AB határozat, ABH 1995, 238;  
3/1997. (I. 22.) AB határozat, ABH 1997, 33;  
4/1997. (I. 22.) AB határozat, ABH. 1997, 41-45.  
66/1997. (XII. 29.) AB határozat, ABH 1997, 397;  
1260/B/1997. AB határozat, ABH 1998, 816;  
1/1999. (II. 24.) AB határozat, ABH 1999, 25;  
31/2001. (VII. 11.) AB határozat, ABH 2001, 258;  
14/B/2002. AB határozat, ABH 2003, 1476;  
19/2005. (V. 12.) AB határozat, ABH 2005, 644;  
4/2006. (II. 15.) AB határozat, ABH 2006, 101;  
27/2008. (III. 12.) AB határozat, ABH 2008, 289;  
55/2010. (V. 5.) AB határozat, ABH 2010, 366;  
193/2010. (XII. 8.) AB határozat, ABH 2010, 997;  
22/2012. (V. 11.) AB határozat, ABH 2012, 10;  
40/2012. (XII. 6.) AB határozat, ABH 2012, 229;  
42/2012. (XII. 20.) AB határozat, ABH 2012, 279;  
43/2012. (XII. 20.) AB határozat, ABH 2012, 296;  
45/2012. (XII. 29.) AB határozat, ABH 2012, 347;  
13/2013. (VI. 17.) AB határozat, ABH 2013, 440;  
17/2013. (VI. 26.) AB határozat, ABH 2013, 583;  
16/2015. (VI. 5.) AB határozat, ABH 2015, 362;  
24/2016. (XII. 12.) AB határozat, ABH 2016, 560;  
1/2017. (I. 17.) AB határozat, ABH 2017, 3;  
27/2017. (X. 25.) AB határozat, ABH 2017, 567.

*d. Moldova*

A Moldáv Alkotmánybíróság 36/2013. számú határozata [2013. december 5.]

*e. Románia:*

no 88/2.06.1998, Official Gazette no 207/3.06.1998;  
no 442/10.06.2015, Official Gazette no 526/15.07.2015;  
no 568/15.09.2015, Official Gazette no 844/12.11.2015;  
no 622/13.10.2016, Official Gazette no 60/20.01.2017.

*f. Spanyolország*

JCC no. 11/1981;  
JCC no. 76/1983;  
JCC no. 83/1984;  
JCC no. 53/1985;  
JCC no. 77/1985;  
JCC no. 137/1986;  
JCC no. 160/1987;  
JCC no. 101/1991;  
JCC no. 142/1993;  
JCC no. 185/1995;  
JCC no. 236-2007.

*g. Venezuela*

Venezuela Legfelsőbb Bíróságának Alkotmányjogi Tanácsa, no. 2573. 2002. október 16;  
Venezuela Legfelsőbb Bíróságának Alkotmányjogi Tanácsa, no. 34, 2004. január 26;  
Venezuela Legfelsőbb Bíróságának Alkotmányjogi Tanácsa, no. 229, 2007. február 14.

## **VIII. Nemzeti Alkotmányok**

Algéria Alkotmánya [1996. május 15.];  
Angola Alkotmánya [2010. január 21.];  
Belgium Alkotmánya [1831. február 7.];  
Benin Alkotmánya [1990. december 2.];  
Burkina Faso Alkotmánya [1991. június 2.];  
Burundi Alkotmánya [2005. február 28.];  
Bulgária Alkotmánya [1991. július 12.];  
Chile Alkotmánya [1980. október 21.];  
Csád Alkotmánya [1996.];  
Dánia Alkotmánya [1848. június 5.];  
Dzsibuti Alkotmánya [1992.];  
Ecuador Alkotmánya [2008. szeptember 28.];  
Egyenlítői-Guinea Alkotmánya [1991.];



Elefántcsontpart Alkotmánya [2016. november 8.];  
Dominikai Köztársaság Alkotmánya [2015. június 13.];  
Franciaország Alkotmánya [1958. október 4.];  
Gabon Alkotmánya [1991.];  
Guinea Alkotmánya [2010. május 7.];  
Kolumbia Alkotmánya [1991. július 4.];  
Komore-Szigetek Alkotmánya [2001. december 23.];  
Kongói Demokratikus Köztársaság Alkotmánya [2006. február 18.];  
Kongói Köztársaság Alkotmánya [2001.];  
Közép-Afrikai Köztársaság Alkotmánya [2004. december 27.];  
Lengyelország Alkotmánya [1997. április 2.];  
Luxemburg Alkotmánya [1868. október 17.];  
Madagaszkár Alkotmánya [2010. november 14.];  
Magyarország Alaptörvénye [2011. április 25.];  
Marokkó Alkotmánya [2011. július 1.];  
Mauritánia Alkotmánya [1991. július 12.];  
Moldova Alkotmánya [1994. július 29.];  
Német Szövetségi Köztársaság Alaptörvénye [1949. május 8.];  
Niger Alkotmánya [2010. október 31.];  
Norvégia Alkotmánya [1814. május 17.];  
Olaszország Alkotmánya [1947. december 22.];  
Panama Alkotmánya [1972.];  
Peru Alkotmánya [1993. december 31.];  
Portugália Alkotmánya [1976. április 2.];  
Románia Alkotmánya [1991. december 8.];  
Ruanda Alkotmánya [1991. május 30.];  
Spanyolország Alkotmánya [1978. január 7.];  
Szenegál Alkotmánya [2001. január 7.];  
Togo Alkotmánya [1992. október 14.];  
Tunézia Alkotmánya [2014. január 26.];  
Venezuela Alkotmánya [1999. december 20.];  
Zöldfoki-szigetek Alkotmánya [1980.].



DR. BOLDIZSÁR ARTÚR SZENTGÁLI-TÓTH

„HAS LEGISLATION WITH TWO-THIRDS MAJORITY ANY PERSPECTIVE?  
THE PAST, PRESENT, AND FUTURE OF LEGISLATION WITH TWO-  
THIRDS MAJORITY IN HUNGARY”

## THESIS OF PHD DISSERTATION



ELTE Doctoral School of Legal Sciences  
Department of Constitutional Law

Supervisors:

**DR. MÁRTA DEZSŐ**

Professor Emerita, Candidate for State and Law studies (C.Sc.)

**DR. ISTVÁN KUKORELLI**

Head of the Doctoral School,  
Professor of Constitutional Law, Doctor of State and Law (D.Sc)



Budapest 2018.

## **Table of contents**

<b>I.</b>	<b>THE SHORT SUMMARY OF THE RESEARCH TASK</b>	<b>3</b>
<b>II.</b>	<b>THE SHORT DESCRIPTION OF RESEARCH AND METHODOLOGY</b>	<b>8</b>
<b>III.</b>	<b>THE ASSESMENT OF RESEARCH OUTCOME AND POTENTIAL BENEFITS</b>	<b>13</b>
<b>IV.</b>	<b>LIST OF RELEVANT PUBLICATIONS FROM THE AUTHOR</b>	<b>17</b>

## **I. THE SHORT SUMMARY OF THE RESEARCH TASK**

Cardinal laws are applied in the Hungarian legal system in almost all branches of law: from the organization of the General Accounting Office to the acquisition of fieldlands; from the detailed rules on citizenship to the basic framework of pension scheme. This overbroad scope of cardinal laws shall be considered in the light of qualified majority requirement attached to this category of statutes. In general terms, the parliament enacts a law with simple majority of deputies, who are present, while the amendment of Fundamental Law is subject to two-thirds consent of all members of the Parliament. The notion of cardinal law shall be allocated between these two constructions: Legislation with qualified majority shall be distinguished clearly from the two-thirds majority required for constitutional amendments. If qualified majority is prescribed for constitutional amendments, this is a safeguard of stable constitutionalism, while legislation with qualified majority has several further functions the primary purpose is not the protection of the constitution.

Accordingly, cardinal laws are such laws, which do not constitute a separate level within the hierarchy of norms. Nevertheless, due to the different scope, procedure, and several further characteristics, qualified law as a subcategory shall be distinguished clearly from ordinary law. Most of the issues concerning legislation with qualified majority are generated by this tension: while by practical terms, cardinal law means a separate framework from ordinary law, the jurisprudence has not recognized the inherently different character of qualified- and ordinary laws. This approach is shared not only by the Hungarian literature, but also by the experts of other relevant countries. It shall be also noted, that the legal relationship between the constitution, and qualified laws is still to be clarified. While some experts classify qualified laws as mere laws, the constitutional character of these norms is also often rumoured.

Cardinal laws are discussed regularly by the literature of constitutional law, but the research has been always focused on a specific aspect of the issue. My aim is to

provide a possibly complete analysis from the legal issues concerning legislation with two-thirds majority, and to provide potential answers to these problems:

- ? Does cardinal law constitute a separate category of legal norms?
- ? Could be cardinal laws referred during the constitutional review of ordinary laws?
- ? Could an ordinary law contradict to a cardinal law?
- ? What is the extent of constitutional authorization for qualified legislation?
- ? Could an ordinary law amend a qualified law?
- ? Could an ordinary law contain qualified provisions?
- ? Is there any hierarchy between ordinary and qualified laws?
- ? Are cardinal laws necessary and justifiable in the legal system, which are the advantages and disadvantages of this legal concept?

I try to answer such and similar questions. Evidently, a great number of contributions have reflected on these dilemmas. The scientific analysis of cardinal laws is equivalent with their existence in the Hungarian legal system the basic idea was outlined by István Verbőczy at the XVI century. However, my research covers broader scope, and more aspects, as previous academic pieces from this topic. The legal literature from the XVIII-XIX century made considerable efforts to determine the exact definition, and the exclusive enumeration of cardinal laws, but the approach of each author has differed remarkably. After 1989 legislation with qualified majority was considered as a potential safeguard of peaceful transition, however this concept remained in the legal system even after the consolidation of democracy. Since the justification, scope and legal/political impact of qualified laws has been dubious from the democratic transition, almost all prestigious Hungarian constitutional lawyer participated at the professional discourse on this matter during the last three decades: *András Bragyova, Márta Dezső, András Holló, András Jakab, Géza Kilényi, István Kukorelli, Imre Papp* and *Péter Schmuk* dedicated a great number of academic contributions to this issue. Their views influenced significantly my theories. Apart from the legal literature, constitutional court rulings shall be also mentioned as relevant sources, which concerns almost all issues, which have been highlighted.

The discussion on cardinal laws were intensified by the adoption of the Fundamental Law, during the constitution-making process, several experts suggested the neglect of qualified legislation, or the diminution of its scope. Finally, these proposals were rejected, and the scope of cardinal law was slightly extended. As it will be demonstrated later, the Fundamental Law modified slightly the theoretic background of the cardinal framework, which has influenced also the jurisprudence of the Constitutional Court.

The qualified legislation is analysed not only by the Hungarian legal literature, but it is also popular in other countries, where qualified laws are applied. The most detailed concept of qualified law has been elaborated in France, the contributions of *Jean-Pierre Camby*, *Pierre Avril*, *Michel Debré* and *Michel Troper* shall be highlighted. In Spain, numerous studies dealt with the almost 40-years-long history of organic law, while the practice of the Spanish Constitutional Court is also worth-contemplating. Organic laws were also examined by Latin-American constitutional lawyers. Qualified legislation is alien from common law systems consequently English sources may, haveless weight in this dissertation, as in other fields.

Although the fact, that distinguished authors were interested to cardinal laws, their sistematic and complete analysis has not been conducted.

The relevant contributions focused mainly on the practical issues, the deep conceptualization of theoretic and dogmatic background has not been assessed. As a consequence, the scientific analysis of cardinal law concentrated always on particular aspects, the broader context of this legal concept has not been considered sistematically. My dissertation aims to cover as much aspects of qualified legislation, as possible. A complete and full analysis of cardinal law is unachievable however such a wide research shall be targeted to provide a detailed overview from the advantages and disadvantages of the current Hungarian model of cardinal law, and from possible alternatives of the actual concept. My contribution is based on certain hipotheses my goal is to disprove the potential arguments against these ideas.

The background of this dissertation may be summarized by three main statements.

On the one hand, In my view, it is well justified to make a clear distinction between cardinal and ordinary laws, strong arguments support that logic, that stricter procedural rules shall be provided for certain crucial matters of legislation. However, these safeguards shall not provide such strong protection, as the instruments for the protection of the constitution. On this basis, I could not agree with the idea of wholly neglecting cardinal laws. On the other hand, the current concept of qualified law covers an overbroad list of legislative matters, either in Hungary and elsewhere. I argue with the enumeration of different paradigms for a narrower scope of cardinal law to take out the distortive consequences of the current concept. Several arguments could be mentioned for and against qualified legislation, in my view, the counterarguments have greater weight. The qualified majority requirement shall be maintained exclusively for the basic institutions of the state, where the wide consent of political and constitutional actors is crucial. However, in other fields, qualified majority is even an overrigid element of the system, as the safeguard of stability.

My third point emphasises, that the current Hungarian concept of cardinal law is not an ideal framework from procedural respects, other instruments might highlight better the function of cardinal laws as safeguards, instead of their current limitative character. In the light of international examples, several alternatives might be suggested for the further development of the current concept of cardinal law, apart from narrowing the coverage of this framework, the three main proposals are the mandatory a priori constitutional review, the bicameral Parliament and the reconsideration of the legislative process. In these regards, *de lege ferenda* suggestions are also recommended by my dissertation.

My topic is commonly considered as a frequently researched field, so this dissertation is mainly based on the Hungarian and international legal literature of the recent years. Moreover, my contribution maybe niche suppletory, neither in Hungary, nor elsewhere it has been attempted to analyse qualified laws by a sistematic,



interdisciplinary methodology. This does not mean, that the interdisciplinarity of the issue of qualified law would be an inherently new idea. Particular aspects of qualified law have been researched separately, for instance, the comparative approach has been concerned by numerous relevant contributions. However, this dissertation aims to integrate the different paradigms, and it tries to make some general statements from cardinal laws, and provide multi-level justification of these statements.

I was inspired by the fact, that in Hungary the foreign models of qualified laws have not been examined accurately, the relevant legal literature and constitutional practice has not been researched in depth. It shall be highlighted, that this tendency is true from the other side also: we cannot mention any French, or Spanish research, which would have compared the French/Spanish experience with the Hungarian developments. Nevertheless, the parallel between the French and the Spanish organic laws has been rumoured by more authors. The comparative approach may open up new perspectives in this field. Hungary has a special status amongst those countries, which have introduced qualified legislation, since in Hungary, almost three different models of qualified law have been applied during the last three decades. Moreover, the historical concept of cardinal law shall be also considered, which was relevant in the Hungarian legal system until 1945. While in France and Spain, the concept of organic law has been inherently permanent since its inception, in Hungary, the terminology, and substance of qualified law were amended continuously. The comparison may provide new aspects for the clarification of the special Hungarian development.

## **II. THE SHORT DESCRIPTION OF RESEARCH AND METHODOLOGY**

The dissertation begins with the introductory remarks, than it advances with a descriptive chapter, which outlines the domestic Hungarian history of cardinal laws. From the historical points of references, the sources from the early modern period were highlighted, and then, the academic literature of the XIX century respectively, afterwards, the latest developments and direct antecedents of current cardinal concept are analysed. Three legal notions shall be examined: the term of „cardinal law” which covered the most important acts during the democratic transition. As the outcome of the constitutional amendment during autumn 1989, this concept was followed by acts with constitutional force, which were close to the Spanish framework. The introduction of „acts adopted with two-thirds majority” meant a remarkable movement towards the French sample, qualified laws focused mainly on institutional fields. This tendency was strengthened by the adoption of the Fundamental Law, and by the implementation of the current concept of cardinal law. The historical analysis concludes with the assesment of the relevant constitutional provisions, the Fourth Amendment of the Fundamental Law of Hungary, as well as the enumeration of the main reforms.

In the comparative chapter, the three vaves are detailed, by which qualified legislation spread around the world, the main models of qualified law are also conceptualized: especially particular highlight is given to France, Spain and Hungary. Since the international examples form indirect antecedents of current cardinal laws, I shall have dedicated a separate chapter to the foreign models at the beginning of my contribution. The Hungarian developments might not be understood without the consideration of most influentious foreign samples.

The next major part enumerates such paradigms, which have been elaborated by the Hungarian and international legal literature for the justification of qualified laws. In this respect, the different interpretations are not detailed in depth my purpose was to distinguish clearly the different approaches, and to identify such arguments, which cause the differences between the relevant paradigms. The enumeration of the paradigms

provides opportunity to identify the different functions of qualified law, since the background of these interpretations is the multiple function of qualified law. After having summarized the main part of each paradigm, separate chapter is dedicated to the different point of views.

From a constitutional law perspective, certain experts consider qualified law as the prolongement of the constitution. Due to the limited coverage, all essential rules may not be included within the constitution, it might be necessary to create a constitutional, or quasy constitutional category of laws. According to this logic, qualified laws are included within the broad constitutional framework they are over the ordinary laws within the hierarchy of norms. On this basis, qualified laws may be referred during the constitutional review of ordinary laws, by other means an ordinary law shall not contradict with a qualified law. The practical implementation of this principle is demonstrated well by the Hungarian laws with constitutional force, which existed between October 1989 and April 1990. These acts were enacted by two-thirds majority of all deputies, as the constitution, their name demonstrates well, that according to the contemporary approach, these laws had equivalent legal force, as the constitution itself. The theory of prolonged constitution may be a proper tool to release the constitution, and to implement further safeguards. Nevertheless, it shall be noted, that such a solution would weaken the status of the constitution as the basis of the whole legal system, moreover, the distinction between the constitution and other legal sources might be relativized.

Qualified laws contribute to the stabilization of the constitutional system, since the norms, which have been adopted under stricter procedural regime may not be amended later, like ordinary laws. This point is based on that consideration that qualified laws cover the most crucial fields of legislation, so additional requirements are needed for the amendment of these acts. In the reality, the list of qualified laws is not equivalent with the laws with paramount importance, especially in the light of the fact, that the weight of a particular act is necessarily not subject to objective standards. However, it is undoubted, that a separate level between the ordinary laws and the constitution provides additional protection from three respects:

On the one hand, the constitution determines only the basic rules other important rules may be implemented by qualified laws. On the other hand, owing to the qualified laws, the fundamental institutions of the state and the rules on fundamental rights are enacted with a broad consent. It is supposed, that the political and constitutional actors accept the basic constitutional design. The discussion do, not contest the main framework, political debates focus on the actual social and economic issues.

Thirdly, since the constitution provides only the basic framework, the details are provided by qualified laws, consequently, minor amendments would concern only the qualified laws, but the constitution would remain untouched. Owing to this aim, the number of constitutional amendments may be reduced remarkably in comparison with such countries, where qualified laws have not been introduced. It shall be noted, that the relevance of this statement depends on the rules on adopting constitutional amendments in particular countries.

If qualified law is considered as an inherently political concept, it shall be highlighted, that qualified law influences the relationship between political parties. In the light of the parliamentary logic, the actual majority has the opportunity to adopt or amend acts however, the responsibility for such decisions is imposed exclusively on the governmental side. On the contrary, the opposition shall check the parliamentary majority during parliamentary debates and by further influential legal means. It is not obvious that the government and the opposition do not agree on certain matters, but if this is the case, the opposition targets to prevent the governmental legislation.

In case of qualified laws, different mechanisms shall be identified. Without qualified majority, the government needs the support of the opposition consequently, during the preparation of bills the points of the opposition shall be taken into consideration. Furthermore, qualified laws are more important than ordinary acts, consent is always recommended between different political actors.

It shall be also noted, that not only the qualified legislative procedure, but also the preparation of qualified bills is more complex, than similar mechanisms for qualified laws. Long-term political negotiations are often needed to adopt or amend qualified laws this could improve the substantive level of legislation within ideal circumstances. In the practice, the amendment of qualified laws is often subject to political compromises. In the field of political consent-making, I focus on such tendencies, how the logic of parliamentarism is undermined by qualified laws, whether professional engagement and political inclusivity are strengthened or weakened by this concept. It shall be highlighted again, that the relationship between qualified laws and the electoral system are also considered within this chapter.

According to a further approach, qualified laws are important means of right protection, they supplement well the system of mechanism for the protection of fundamental rights. This approach is represented by the Spanish example, until the adoption of the Fundamental Law the Hungarian concept followed also this interpretation. Qualified laws have particular function in the field of right protection this legal concept has been often implemented after the fall of dictatorships, for the support of peaceful democratic transition on a consensual basis. During transitory periods, public attitudes are linked to the recent practices of the dictatorship, which have neglected fundamental rights, and any safeguard for the protection of fundamental rights. It is risky to provide unlimited margin of movement for the governmental side to create the framework for right protection, since the unwanted practices of dictatorships were based on their unrestricted power. On these grounds, it is justifiable to involve the actual opposition in the creation of the framework for the protection of fundamental rights.

In a stable democratic system, where fundamental rights are protected by the courts, by the constitutional court, by ombudspersons, further authorities, NGO-s, and by several international treaties, qualified law is not considered as an essential tool for right protection. A further risk factor is the too extensive interpretation of qualified laws as instruments for right protection, since theoretically, almost every legal norms concern fundamental rights, so according to this logic, almost every field of legislation would fall

within the domain of qualified law. As a last point, qualified laws modify remarkably the system of separation of powers, especially in three respects.

Qualified laws influence the balance between the government and the constitutional court, since it is up to the constitutional court to decide, whether in case of legal doubt, a legal matter fall under the scope of qualified, or ordinary legislation, and whether such classification was constitutional. This would open up a new, and formalistic ground of constitutional review, which would embroaden the margin of movement of the constitutional court, and which would strenghten the political character of that body. These tendencies are even stronger, when the constitutional court reviews mandatorily a priory the constitutionality of all qualified norms, as in France.

The relationships between the government and the parliament, and the government and the opposition are also concerned.

The third aspect of separationonn of powers is the link between the actual and the forthcoming governments, since a currently adopted act might be an untouchable limit for a future government. This is particularly true, when such matters are subject to qualified legislation, as the basic rules of tax system and pension system.

After the analysis of different paradigms, I put forward my *de lege ferenda* recommendations.

### **III. THE ASSESMENT OF RESEARCH OUTCOME AND POTENTIAL BENEFITS**

The main elements of my alternative cardinal law model are the following:

*a)* The qualified majority would not mean the two-thirds of deputies present, but the absolute majority of all representatives. The weakened qualified majority requirement would be balanced by two new legal instruments. On the one hand, a standing parliamentary committee would be created, which would deliberate exclusively on qualified laws. In this committee, the governmental and the oppositional side would have equal representation. Within this framework, the seats would be distributed on the basis of the weights of parliamentary factions. In general terms, the committee would decide on each qualified bill by simple majority, when the bill is supported by 50 % of the committee members, the president of the parliament could submit the bill to the plenary session. This competence of the parliamentary speaker would be limited, since otherwise, the resolutions of the cardinal committee could be practically overruled. The role of the parliamentary speaker should be rationalized, by maximizing, how much he could exercise this power during a term of sitting. Similarly it would be determined, how many times could a parliamentary faction, could initiate the plenary debate of a bill, which enjoyed 50 % support. Probably this opportunity would be relevant for governmental factions, but in case of wide oppositional consent, the 50 % support would be achievable. The independent deputies would be treated as a separate parliamentary faction in this committee. Since the number of cardinal laws would be reduced, the new body would focus on relatively little number of bills this would provide opportunity for more detailed discussions. The president of the cardinal committee would be selected from the governmental side one vice-president would be delegated from the governmental, and from the oppositional side respectively. This committee would have so complicated procedural rules to avoid a further mechanic parliamentary filter, which do not provide additional legislative safeguard. This is also unwishable, that the opposition would block the governmental bills for the amendment of qualified laws to gain political benefits. The cardinal committee would be a standing committee, however

it would not be a specialized committee, since its competence would not be determined by certain matters, but by a particular category of laws. Its function would be close to the current legislative committee however it would deal exclusively with qualified laws. The competent specialized committees would also discuss the qualified bills. The new committee would be denominated as „cardinal committee”, however, this is not an essential issue. It would seat as occasion requires, depending on the number of qualified bills, which would be referred before the cardinal committee after the decision of the competent standing committee(s).

*b)* A qualified bill, which were supported by the cardinal committee, and by the plenary session, and which was signed by the speaker of the House, cannot enter into force until the constitutional court has not been reviewed its constitutionality. The speaker of the House would send the adopted bill to the constitutional court within 5 days, and also for the president of the republic. In the mean time, the bill would be sent to the ombutsperson, to the chief justice of the highest court, to the prosecutor general. Within 15 days after the final parliamentary vote on the bill, each deputy, the president of the republic, the ombutsperson, the chief justice of the Curia, and the prosecutor general may inform the constitutional court from his opinion on the constitutionality of the adopted bill. The submission of such an opinion or initiation is facultative, not compulsory. The constitutional court has 30 days to review the constitutionality of the bill this deadline is calculated from the day, when the bill is received from the speaker of the House. When the constitutional court do not identifi constitutional concern, this fact is declared by a constitutional court ruling, and the act shall be published after presidential signature, within 5 days from the publication of the constitutional court ruling. If the constitutional court declares, that the text of the cardinal law is not in conformity with the constitution, the bill is sent back to the parliament, which will reopen the discussion from the bill within 30 days. From the perspective of this deadline, only the terms of parliamentary sittings shall be taken into consideration.

*c)* If the parliament do not, reopen the discussion within this deadline, the bill shall not be deliberated again by the parliament, the only possibility is to launch again the whole legislative procedure. After the potential second discussion, the



constitutional review shall be repeated respectively, however, in case of unconstitutionality, the bill shall not be sent back to the Parliament.

Within 30 days from the enactment of the law, those, who are authorized to submit initiation during the priory constitutional review, may request the posterioy constitutional review of the legislative procedure, within a 30-days-deadline. If the outcome of the review is the declaration of unconstitutionality, the constitutional court strikes the act down, since it is constitutionally invalid.

*d)* The new system would be based on the clear distinction between qualified and ordinary laws. There would be only one cardinal law for each cardinal matter, which would contain all relevant norms concerning qualified majority. All acts would determine undoubtedly, whether it is a qualified or an ordinary law. A cardinal law could contain exclusively qualified provisions, while the ordinary law would include only „simple” norms. The constitutional court would outlaw such legislative provisions, which were classified unjustifiably or unconstitutionally as qualified or ordinary norms, after that, the parliament would have to adopt a new legislation in conformity with hierarchy of norms. We may not face with such situation, when certain chapters of a statute are subject to qualified majority, while other parts are considered as „simple” provisions, since qualified majority would not attached to certain matters of legislation, but to certain acts. It would be also the task of the constitutional court to check, whether the domain of qualified law do not extend over the constitutionally prescribed arena, and from an, other perspective, whether the constitutional scope of qualified law is respected. The constitutional court would have even broader grounds of constitutional review as regard cardinal laws, but the current dogmatic and practical contests from the scope of qualified law would be abolished. There would be around 8 cardinal laws in total: from the parliament, from the ombutsperson, from the president of the republic, from the constitutional court, from the general account office, from the electoral system, from the independence of the judicial branch, and from the limitation of sovereignty. Each cardinal matter would mean a separate cardinal law. The mandatory a priory constitutional review would allow the proper distinction of cardinal and ordinary provisions during the legislative process.

In my study, I would not target the elaboration of a final concept I would open up new perspectives, which could improve the Hungarian model of cardinal law. For well-founded amendments, it is necessary to establish inclusive professional and political dialogue from the future of cardinal laws during the forthcoming years. In this process, political parties, constitutional experts, NGO-s, and other stakeholders may have key role. For the further development of the current Hungarian model of cardinal laws, the national traditions, the international experience, the general and concrete statements of constitutional science, and new, mould-breaking solutions would result a potentially ideal solution. This dissertation would be a modest contribution to this process.

The history of cardinal laws, demonstrate well the characteristics of the Hungarian constitutional development. This tendency shows well the lack of long-term constitutional concept, which was rumoured by *Jenő Szűcs*. Due to the regular political transitions the constitutional framework has been quite uncertain during the last century, each generation survived such a political and constitutional transition, which restructured the whole public life. Obviously, the constitutional framework shall be adapted to the changing circumstances, however, amendments may not be permanent, and may not be used as political instrument, which was frequent after the democratic transition. The concept of cardinal law shall be inherently stable to serve the long-term constitutional framework, and to fulfil its constitutional, political and other functions. The best instruments of stability are the well-founded amendments. My main conclusion is the following: through a broad professional and political dialogue, a new model of cardinal law shall be established, which could function for long-term.

#### IV. LIST OF RELEVANT PUBLICATIONS FROM THE AUTHOR

- Boldizsár SZENTGÁLI-TÓTH [2012] “Fundamental rights on new basis? with co-authors. Reform in the Hungarian constitutional law. Studies from the new Fundamental Law” (ed.: Elemér BALOGH et al.) *Public law contributions from students 1.* (FÁMA Zrt. – Press of National Public Service and Materials: Budapest) 53-79.
- Dániel BARNA – Boldizsár SZENTGÁLI-TÓTH [2013]: “Stability or parliamentarism? – Legislative issues concerning cardinal laws” *Ars Boni legal review*; [arsboni.hu/barnaszentg.html](http://arsboni.hu/barnaszentg.html)
- Boldizsár SZENTGÁLI-TÓTH [2013]: *Cardinal law and its perspective in the Hungarian legal system. Studies from the Scientific Society of Students. 2013. 1.* (ELTE Bibó István College of Advanced Legal Studies: Budapest) 119-151.
- Boldizsár SZENTGÁLI-TÓTH [2013]: “The ruling of the Constitutional Court on the transitory provisions of the Fundamental Law of Hungary (31. 12. 2011) the ex-post constitutional review of the transitory provisions” *JeMa special editions for students* 35-41.
- Boldizsár SZENTGÁLI-TÓTH [2013]: “Cardinal law and its perspective in the Hungarian legal system. De iurisprudencia et iure public” *Legal- and political review* ed. 2/2013. 24.  
[mjat.hu/aktualis/449-megjelent-a-de-iurisprudencia-et-iure-publico-jog-es-politikatudomanyi-folyoirat-2013-2-szama](http://mjat.hu/aktualis/449-megjelent-a-de-iurisprudencia-et-iure-publico-jog-es-politikatudomanyi-folyoirat-2013-2-szama)
- Boldizsár SZENTGÁLI-TÓTH [2013]: “The unwritten aspects of the constitution” *Bibó Legal and Political Review* 1/2013. 38-60.
- András MILÁNKOVICH – Boldizsár SZENTGÁLI-TÓTH [2014]: “Decorating element or new interpretation perspectives? The historical dimensions of Hungarian public law in the light of the Fundamental Law” *Közjogi Szemle* 1/2014. 65-74.
- Boldizsár SZENTGÁLI-TÓTH [2014]: “Is qualified majority constitutional? – A cardinal provision from the field of tax law” *Ars Boni legal review*; [arsboni.blog.hu/2014/3](http://arsboni.blog.hu/2014/3)
- Boldizsár SZENTGÁLI-TÓTH [2014]: *The past, present and future of qualified laws in the Hungarian legal system. Parliamentary Stipend. Parlamentspraktikum. 2011/2012.* (ed.: István SOLTÉSZ), (Parliamentary Office of Methodology: Budapest) 71-101.

- Boldizsár SZENTGÁLI-TÓTH [2015]: “Some points against legislation with two-third majority”  
[arsboni.org/portfolios/some-points-against-legislating-with-two-thirds-majority/](http://arsboni.org/portfolios/some-points-against-legislating-with-two-thirds-majority/);  
[www.lawyr.it/index.php/articles/reflections/543-some-points-against-legislating-with-two-thirds-majority](http://www.lawyr.it/index.php/articles/reflections/543-some-points-against-legislating-with-two-thirds-majority)
- Michaela KIRIPOLSKY – Boldizsár SZENTGÁLI-TÓTH [2016]: “The first five years of simplified naturalization” *Közjogi Szemle* 2/2016. 57-63.
- Boldizsár SZENTGÁLI-TÓTH [2016]: *The scope of qualified law: comparative analysis* in Book of abstracts of the 22nd International Academic Conference. (Lisbon, 22-23 March 2016) IISES. 60.
- Boldizsár SZENTGÁLI-TÓTH [2016]: *Democracy and rule of law in Central and Southeastern Europe* (Celcos: Maribor) 9.
- Boldizsár SZENTGÁLI-TÓTH [2016]: “What is the future of two-thirds majority?” in Tamás SÁRKÖZY (ed.): *Applications for the 1st prize in the Hungarian Scientific Association's 2016 Scientific Contest Award Magyar Jogászegyleti Értekezések*. 7. (Europrinting Kft.: Budapest) 13-34.
- Boldizsár SZENTGÁLI-TÓTH [2017]: “The history of qualified laws in Hungary during the last three decades” in Nóra CHRONOWSKI (et al.) (ed.) *For the Liberty Man Liber Amicorum István Kukorelli* (Gondolat: Budapest) 770-779.
- Boldizsár SZENTGÁLI-TÓTH [2017]: “Qualified Law as an Instrument for the Protection of Fundamental Right” 125. in *Book of Abstracts. Romanian Association of Young Scholars (RAYS). International Interdisciplinary Doctoral Conference Third Edition*. (ed. Cristina MANOLACHE – Anamaria GHEORGHE) International Interdisciplinary Doctoral Conference (IIDC 2017) (Bucharest, September 29 – 30, 2017.)
- Boldizsár SZENTGÁLI-TÓTH [2018]: “¿Puede la mayoría cualificada socavar la democracia? El caso de Hungría” (Could legislation with qualified majority undermine democracy? The case of Hungary) *Teoría y Realidad Constitucional* 1/2018. Madrid. 419-435.
- Boldizsár SZENTGÁLI-TÓTH [2018]: *Organic laws in Africa and the judicial branch* IISES Annual Conference Proceeding (Sevilla, March 5-8, 2018)  
[www.iises.net/proceedings/iises-annual-conference-sevilla/table-of-content?cid=75&iid=040&rid=8343](http://www.iises.net/proceedings/iises-annual-conference-sevilla/table-of-content?cid=75&iid=040&rid=8343).
- Boldizsár SZENTGÁLI-TÓTH [2018]: “Qualified laws as an instrument to protect fundamental rights in Central- and East-Europe.” *Magyar Jog* 3/2018. 155-161.